

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver
les opinions émises dans les thèses, ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs
auteurs.*



AVERTISSEMENT

Les anciens codes cambodgiens avaient coutume d'opérer certaines distinctions traditionnelles entre les terres destinées aux cultures, rizières et jardins, et les terrains d'habitation. C'est ainsi que le code des lois rurales de 1853 et le Code des Peines de Brahma exigeaient de ceux qui voulaient bâtir une maison à l'intérieur d'un village, une autorisation officielle dont ils dispensaient les paysans désireux de défricher les terres. Cette discrimination qui s'est maintenue intacte au pays Khmer jusqu'à l'avènement du Protectorat français s'est accentuée dans les années qui suivirent notre installation, car presque tous les terrains urbains firent d'abord partie de la commune française de Phnôm-Penh et jouirent par conséquent d'un régime particulier. De nos jours elle s'affirme encore pour des raisons purement économiques qui font que l'administration entoure de plus de garanties, les terrains urbains qui ont une valeur vénale plus grande. C'est dans cet esprit aussi que le Gouvernement général de l'Indochine, lorsqu'il eût à appliquer, en 1924, les mesures de retorsion prescrites par la Métropole à l'égard des Chinois, institua un régime restrictif différent, suivant que les Asiatiques étrangers occupaient des terrains de culture, ou des terrains à bâtir.

Pour toutes ces raisons, on a pris, à tort, au Cambodge, l'habitude de considérer qu'il y avait deux questions foncières différentes, l'une rurale, l'autre urbaine, et d'étudier les réformes à accomplir dans le cadre de cette discrimination factice.

Nous n'insisterons pas sur la valeur juridique très contestable d'une telle conception, mais nous ferons remarquer que les distinctions actuelles disparaîtront tout naturellement lorsqu'un régime foncier rationnel aura remplacé la mosaïque de textes qui tient lieu au Cambodge de réglementation foncière.

Nous consacrerons plus spécialement cette thèse à l'étude de la question foncière rurale beaucoup plus importante au point de vue économique et dont la solution devra constituer le droit commun, le problème urbain n'en représentant qu'un aspect particulier auquel on avait appliqué jusqu'ici empiriquement un régime d'exception.

INTRODUCTION

M. Charles Gide, dans ses « principes d'économie politique », estime que l'évolution de la propriété foncière comporte un certain nombre de phases obligatoires qui ne se succédant pas toujours historiquement, n'en constituent pas moins une suite logique de phénomènes communs à tous les pays.

Parmi ces phases, il cite la culture temporaire des primitifs nomades, les partages périodiques des populations plus évoluées, la propriété familiale, la propriété pure et simple.

Les lois de l'évolution foncière sont, remarque M. Gide, générales sans être absolues ; c'est ainsi qu'entre des stades qui auraient dû rationnellement se suivre s'intercalent quelquefois des formes historiques accidentelles, comme la féodalité. Dans d'autres circonstances, note l'auteur, on se trouve en présence d'une véritable interversion des phénomènes décrits. L'Italie en a fourni un exemple célèbre lorsque, abandonnant au ^x^e siècle le *dominium ex jure quiritium*, elle s'est ralliée aux conceptions médiévales des Germains. On constate de nos jours une anomalie du même ordre dans l'évolution foncière des races indigènes, qui, sous l'influence civilisatrice des peuples de race blanche, troquent, sans passer par les stades intermédiaires, leurs

organisations vieilles pour des formules plus modernes.

L'Europe a, en effet, été amenée au cours de son expansion coloniale, non seulement à imposer aux pays d'outre-mer ses propres institutions, mais encore à considérer souvent ceux-ci comme un vaste champ d'essai et à expérimenter chez eux des doctrines qui n'étaient pas encore sorties dans les métropoles du domaine de la théorie pure¹.

« Ces sauts dans l'évolution » n'ont généralement pas été sans heurts, ils ont provoqué des résistances, des discussions, des conflits plus ou moins graves. Il s'est posé en un mot dans chaque possession nouvelle un problème foncier, que les colonisateurs ont eu à résoudre le plus rapidement possible et au mieux des intérêts en cause sous peine de voir demeurer stériles les efforts qu'ils tentaient en d'autres domaines.

Ce problème s'est présenté, soit brutalement, sous l'aspect d'un conflit d'intérêts matériels entre les colons qui désiraient acquérir la terre et les autochtones qui voulaient la conserver, soit, d'une façon plus insidieuse, sous la forme d'une antinomie latente entre deux civilisations différentes par la nature et par le degré, antinomie qui n'a demandé qu'à s'affirmer dès qu'on a commencé à organiser la propriété privée.

Si dans le premier cas, on est arrivé facilement à une solution convenable en créant un régime de concessions domaniales approprié, dans le second, la tâche a été plus délicate et a exigé de ceux à qui elle incombait,

1. C'est ainsi que le « Real property act » conçu par Sir Robert Torrens fut expérimenté en Australie en 1858, bien avant qu'un système similaire fonctionne en Europe.

une connaissance plus approfondie des problèmes économiques et des conditions locales.

La France, au cours de son expansion coloniale récente, n'a pas échappé à de telles préoccupations. En Asie comme en Afrique, le problème foncier s'est posé avec âpreté. Mais alors qu'en Afrique le Ministère des Colonies entraînait résolument dans une politique de réalisation et imposait aux Gouverneurs des solutions précises, en Indochine, il s'en remettait à l'action des chefs de la Colonie qui, sans directives suffisantes, hésitaient à aborder un domaine où ils n'étaient pas compétents¹. Cette attitude de la métropole a eu pour conséquence, quand elle ne paralysait pas les meilleures volontés de laisser le champ libre aux initiatives les plus louables comme aux plus saugrenues.

La question des concessions territoriales a, dans presque toutes nos colonies, été résolue la première, car le législateur colonial désirait voir justifier économiquement, le plus tôt possible, une occupation politique relativement récente. Cette justification ne pouvait se réaliser que par une première mise en valeur, qui, confiée, soit à des grandes compagnies de colonisation, soit à des particuliers, exigeait un mode d'aliénation rapide et pratique des terrains domaniaux.

C'est dans ce but qu'ont été promulgués les décrets du 10 avril 1897 pour la Nouvelle-Calédonie, du 15 novembre 1898 pour la Guyane, du 28 mars 1899 pour

1. Aux termes de l'article 18 du sénatus consulte de 1854. Le régime des hypothèques et tout ce qui touche à la propriété, à sa garantie, à ses modes de transmission doit être réglé par décret du chef de l'Etat. Le ministre de la Marine et des Colonies a par circulaire du 22 novembre 1873 rappelé les dispositions de l'article 18 précité à des gouverneurs qui semblaient les avoir perdues de vue.

le Congo, du 3 juillet 1904 pour Madagascar, du 23 octobre 1904 pour l'Afrique Occidentale française.

En Indochine, les concessions ont été organisées non par décret, mais par des actes locaux, spéciaux à chaque pays de l'Union (arrêté du 22 avril 1882 en Cochinchine, convention du 27 juin 1887 au Cambodge, arrêté du 24 mai 1889 en Annam, Instructions du 3 mars 1888 au Tonkin) ¹.

Le premier texte commun à toute l'Indochine, est l'arrêté du Gouverneur général du 27 décembre 1913 sur les aliénations du Domaine. Le premier acte métropolitain date de 5 ans à peine (Décret du 4 novembre 1928 sur les grandes concessions).

En ce qui concerne l'organisation du régime foncier proprement dit, la différence de politique suivie en Indochine et dans nos autres colonies n'est pas moins frappante.

En Afrique, à la suite d'un essai tenté en Nouvelle-Calédonie par le Gouverneur Noël Pardon ² qui avait pu constater chez ses voisins Australiens les bienfaits de l'acte Torrens, on a adopté dans presque toutes nos possessions un système foncier plus simple que le régime hypothécaire du Code civil et s'adaptant mieux aux conditions sociales des pays neufs. Ce système, dont l'économie repose sur l'immatriculation des immeubles, et donne toute garantie aux détenteurs de droits réels, a été successivement promulgué à Madagascar (Décret du 16 juillet 1897), au Congo (Décret du 28 mars 1899),

1. Nous ne citons que les textes initiaux.

2. Le projet Noël Pardon échoua en Nouvelle-Calédonie. Il n'en eut pas moins un grand retentissement dans le monde colonial puisque le Département n'a cessé de s'inspirer de lui dans sa politique foncière africaine.

en Afrique Occidentale, (Décret du 24 juillet 1906) à la Côte des Somalis (Décret du 1^{er} mars 1909).

En Indochine, il a fallu attendre le décret du 21 juillet 1925 pour voir un acte métropolitain aborder la question du régime foncier. Encore doit-on faire remarquer que ce texte n'a eu qu'une portée restreinte et ne s'applique actuellement encore qu'à la Cochinchine et à une partie du Tonkin.

Les pays indochinois ont donc, jusqu'à nos jours, et malgré la fédération réalisée par le Gouverneur général Paul Doumer, continué à vivre avec leurs propres institutions foncières plus ou moins améliorées. Si cette politique du laisser-faire n'a eu que de médiocres inconvénients dans les pays de langue annamite, où, à défaut d'un régime foncier rationnel, continuait à fonctionner un système évolué, le Dia-bô, dans d'autres protectorats, comme le Cambodge, qui en étaient encore à un stade quasi féodal, elle a eu des résultats néfastes.

Se trouvant, au royaume Khmer, en face du néant, les premiers chefs d'administration locale ont senti qu'il leur fallait créer le plus tôt possible une organisation foncière rudimentaire sous peine de voir stagner la vie économique du pays. Sans expérience technique et sans bases juridiques, ils sont allés trop vite et n'ont rien pu réaliser de viable. De 1884 à 1926, les autorités franco-cambodgiennes n'ont pas expérimenté moins de 4 livres fonciers qui tous ont échoué et qui faisant douter les indigènes de la pérennité de nos institutions immobilières, ont amené dans leurs esprits un certain scepticisme à leur égard.

A quoi faut-il attribuer ces succès répétés ? Aux hommes ? Aux pays ? On a accusé l'apathie déferente

des Cambodgiens vis-à-vis de toute innovation. On a voulu voir une incompatibilité entre les antiques coutumes khmères et les livres fonciers modernes. Il est probable que l'apathie des Cambodgiens n'égalerà jamais l'insouciance des Noirs d'Afrique. Quant aux traditions locales, les Cambodgiens n'y attachent, certes, pas plus d'importance que les Arabes de l'Afrique mineure et pourtant un livre foncier fonctionne en Tunisie depuis le 1^{er} juillet 1885¹.

Il faut sans parti pris reconnaître que l'importance du problème foncier a, pendant de trop nombreuses années, échappé à des hommes dont le long séjour colonial était la garantie d'une sage administration mais dont la culture était souvent insuffisante. Réalisant en certains domaines une œuvre devant laquelle il convient de s'incliner, ils n'ont pas su accorder leur attention à une question pourtant primordiale.

Ce sera le rôle de la génération actuelle de combler la lacune que l'absence de régime foncier a laissé au Cambodge dans notre œuvre colonisatrice et d'apporter au pays Khmer l'organisation immobilière qui lui manque encore après 70 ans de protectorat. Cette tâche sera singulièrement facilitée, il faut le reconnaître, par l'existence de la charte foncière indochinoise de 1925, qui, si elle ne s'applique pas juridiquement encore au Cambodge, devra néanmoins lui servir de modèle¹. Elle sera

1. Le Traité du Bardo a été conclu en 1881 c'est donc quatre ans à peine après l'arrivée des Français que fut institué le livre foncier tunisien.

1. Le législateur colonial est formel, dans le rapport de présentation accompagnant le projet de Décret du 21 juillet 1925, le ministre des Colonies, M. André Hesse s'exprimait ainsi : « Cette législation nouvelle, spécialement rédigée pour les besoins de notre grande possession asiatique devra être progressivement étendue à tous les territoires composant la fédération indochinoise ». Cette intention du Département a exclu définitivement toute possibilité de créer un régime foncier spécial au Cambodge et analogue aux essais malheureux que nous aurons à décrire au cours de cet ouvrage.

rendue plus aisée aussi par la qualité des moyens techniques employés et notamment par l'usage de la photographie aérienne qui permettra dans une certaine mesure de rattraper le temps perdu.

Cette œuvre éminemment utile de l'immatriculation foncière vient d'être entreprise il y a trois ans à peine. Elle commence aujourd'hui à porter ses fruits et grâce au dévouement des ingénieurs-géomètres, des conservations cadastrales ont déjà pu être ouvertes.

En souhaitant que l'Administration du Protectorat continue à lui dispenser, avec son attention bienveillante les crédits nécessaires à son arhèvement, nous consacrons cette thèse à ce régime foncier en voie de formation.

PREMIÈRE PARTIE

Les Eléments du Problème Foncier

PREMIERE PARTIE

Les éléments du problème foncier

Avant d'aborder le côté pratique du problème cambodgien, c'est-à-dire de chercher les solutions qui peuvent lui être données, il convient d'analyser les éléments qui le composent et dont il doit être obligatoirement tenu compte pour bâtir un système viable, approprié à la fois au pays, à ses habitants et au régime politique spécial sous lequel ils vivent, le protectorat.

Les éléments essentiels du problème peuvent à notre avis être ramenés à trois :

Le premier, de nature historique, est constitué par l'antique législation foncière édictée au cours des siècles par les souverains khmers et contenue dans les codes que traduisit et publia Adhémar Leclère. L'étude de ces textes, dont la rédaction ne répond plus aux exigences de la vie moderne, ne présente pas seulement un intérêt rétrospectif. Expression du génie d'un peuple, qui étendit jadis son influence à l'ensemble de l'Indochine du Sud, ils régissent aujourd'hui encore, sous forme de coutumes, la vie sociale des Cambodgiens.

Toute organisation foncière les ignorant serait artificielle et vouée à l'échec.

Le deuxième élément est un fait politique. Le 11 août 1863, les Français se sont installés officiellement dans le

royaume khmer et y ont instauré le régime du protectorat. Ce système, nouveau à l'époque, est de nos jours, encore assez mal défini. Basé sur un acte diplomatique qui n'a pu déterminer que les grandes lignes des rapports futurs entre les deux Etats, il est d'une application délicate en raison de la disproportion des puissances en présence. Il en résulte souvent des conflits d'attribution que le gouvernement protecteur aura tendance à résoudre de façon plus politique que juridique, c'est-à-dire à son avantage. Au Cambodge, cette antinomie a porté sur la question foncière en raison de la politique centralisatrice des gouverneurs généraux de l'Indochine de Paul Doumer à Eugène Charles. Une solution satisfaisante a été adoptée par M. Albert Sarraut au cours de l'année 1916.

Le troisième élément est purement juridique. La propriété individuelle ne peut être organisée dans un pays que dans le cadre du droit privé contemporain. La législation khmère a subi, en 70 années de protectorat, l'emprise des institutions métropolitaines. Il en est résulté des conceptions nouvelles qui ont trouvé leur expression dans le Code civil cambodgien de 1920. Plus près, dans l'ensemble, des lois civiles françaises que de la réglementation traditionnelle du royaume, la valeur de cette hybridation est, comme nous le verrons, assez discutable. Elle mérite néanmoins notre attention, car elle régit deux millions de Cambodgiens alors que la législation métropolitaine¹, applicable aux allogènes, ne vise pas plus de 300.000 justiciables.

1. Il s'agit en réalité d'une législation métropolitaine légèrement modifiée.

CHAPITRE PREMIER

DU REGIME DES TERRES DANS L'ANCIEN DROIT KHMER

Existence et nature juridique de la propriété dans les anciens Codes Cambodgiens. La véritable étendue des droits régaliens. Les modes d'appropriation et de transmission du sol. Les successions et les contrats entre vifs, la vente, le prêt, l'engagement, la question de la publicité des contrats. Comment l'antique propriété cambodgienne était à certains points de vue plus étendue que la propriété occidentale moderne. Le jugement des conflits fonciers. Compétence des diverses juridictions.

Les seuls renseignements que l'on possède sur le régime de la propriété privée dans l'ancien droit khmer sont contenus soit dans les Codes cambodgiens¹, soit

1. Les codes cambodgiens ont été traduits en français et publiés par Adhémar Leclère, Résident de France au Cambodge. Ils comprennent 7 parties : la première partie ou introduction est formée du *Grand Préambule*, du livre de la Sainte-loi ou *Préas Thomma Sath*, de l'*Eyntaphéas* ou recueil des paroles d'Indra. La deuxième contient les lois constitutionnelles et notamment le *krâm Préas Réachéa prapda phisèk* ou loi sur le sceau des rois, le *krâm réach niti sath* ou livre de l'art de gouverner, le *kram srok* ou loi du pays. Les troisième et quatrième parties ou code privé traitent des personnes (*krâm tous piriyéa*, *krâm Sangkrey*) et des biens, *Krâm Morodak* (loi sur les successions, *Prohmotont* (loi sur les donations), *krâm bamnol* (loi sur les auctes). Le code de procédure est contenu dans la cinquième partie (*krâm Préasn Thomma anhunhuha* (loi sur la composition des tribunaux) *Chhbap khon Sala* (loi sur les Chefs des Tribunaux) *Krâm Tralakar* (loi sur les juges), *Krâm-Otorl* (loi des appels) etc... La sixième partie forme le Code pénal et ses textes les plus importants sont le *Krâm-chor* ou loi sur les malfaiteurs, le *krâm Prohmotont*, loi des pénalités de Brahma et le *Krâm pohulla Tep* ou loi rurale. La septième partie comporte des lois diverses et notamment le *chhbap kaul bantop*, loi du principe des autres lois, le *krâm sauphéa thipdey* ou loi du grand juge et enfin le *krâm préa réachéa khant* ou loi par fragments.

dans les anciennes coutumes. Ces informations sont peu nombreuses d'ailleurs et apparaissent presque toujours à l'occasion des peines dont sont frappés les fauteurs de désordre même quand le dommage causé est d'ordre essentiellement privé.

Plus rarement, il est fait mention de règles générales et précises permettant de déterminer avec certitude le régime foncier du pays et des modes d'appropriation du sol.

Il est permis de se demander, avant d'aborder l'étude du régime des terres dans l'ancien droit khmer, si la propriété privée, telle que nous la concevons à la romaine, existait vraiment, ou si, au contraire, les particuliers ne possédaient qu'une propriété amoindrie, analogue à certains types de propriété du droit médiéval. Une tradition ancienne veut en effet que le roi du Cambodge, « maître suprême des existences, maître de la terre, maître de la pitié et de la miséricorde », ait été aussi le maître unique et absolu du sol et que ses sujets n'en aient eu que la possession et l'usage. Il y aurait eu jadis au Cambodge un démembrement juridique de la propriété comparable à celui qui fit distinguer en France le domaine éminent de la tenure dans le droit féodal¹.

Il semble, quand on approfondit le problème, que

1. Cette question a fait l'objet d'une controverse entre les auteurs qu'attire la question foncière cambodgienne. Certains, comme M. Bruel, soutinrent qu'il n'y avait pas avant notre arrivée de propriété véritable puisque ce que l'on appelait droit de propriété n'était qu'un simple droit d'occupation révocable au gré du Souverain. D'autres, comme Adhémar Leclère, firent remarquer que l'on ne trouve nulle part trace dans les anciens codes du droit supérieur du Souverain à la propriété du sol et qu'au contraire le code des lois rurales et le code des peines du Brahma laissaient apparaître l'existence de la propriété individuelle. Il semble que les vues les plus justes sur la nature de la vieille propriété khmère aient été exposées par M. Boudillon dans son ouvrage sur *Le régime de la propriété foncière en Indochine* et c'est de ses conceptions que nous nous sommes inspirés dans ce chapitre.

celui-ci ne soit pas aussi simple : Si, dans certains cas, et pour certaines portions du territoire, notamment en ce qui concerne les forêts et les chamcars¹, le roi se comportait en véritable propriétaire, le plus généralement et en particulier pour les rizières, les droits régaliens étaient très réduits et mal déterminés². On peut citer à l'appui de cette thèse le fait que, dans les anciens codes cambodgiens, seuls les forêts et les chamcars étaient susceptibles d'être affermés périodiquement au profit du Trésor royal et que pour les autres terres cultivées, il n'était question ni de redevance, ni de location, mais bien d'impôt foncier.

Cette manière de voir semble justifiée par l'Ordonnance royale du 15 janvier 1877 qui, organisant le système fiscal du Cambodge, s'inspirait des vieilles coutumes khmères et distinguait trois sortes de redevances foncières :

1° L'impôt foncier qui frappait la propriété privée

1. Chamcars, terrains de berge alluvionnaires et très fertiles.

2. M. Boudillon fait remarquer « que l'on ne rencontre dans les textes cambodgiens aucune de ces expressions d'une portée générale si fréquemment usitées dans les codes des souverains et chefs d'autres pays dont l'objet est de proclamer la puissance absolue de ces derniers sur leurs sujets et les biens de ces sujets ; c'est ainsi que les rois et reines de l'Imerina dans l'île de Madagascar ne manquaient jamais d'affirmer au début de leurs allocutions au peuple qu'à eux seuls appartenaient et la terre et le pouvoir. Le Roi du Cambodge au contraire ne revendiquait que le titre suffisamment emphatique de maître de toutes les existences humaines ». Nous irons plus loin que M. Boudillon et citerons un texte des lois constitutionnelles ou *krâm Préas Réachéa Prapdaphisèk* (loi du sacre du Roi) qui semble établir formellement l'existence de la propriété privée : « Alors le Roi père donna l'ordre au Réachéa krou de remettre au Roi les biens royaux : le royaume, l'eau, la terre, les forêts, les montagnes, les dignitaires, les nobles, les femmes de la chambre, bayadères et suivantes, les premières dames, les vieilles dames, les duègnes et les dames titrées.

» Quand le Roi fils eut reçu ces choses, il répondit : « Quant à l'eau, à la terre, aux forêts et aux montagnes, je les donne aux Samana Chipreachm phonéachar (Brahmes) et aux gens du peuple afin qu'ils y trouvent honnêtement leur subsistance » (couronnement du *Préas Chey Chesda* année 1540 de la grande ère, année de la Chèvre, 1618 de l'ère chrétienne).

d'après la production pour les rizières, le nombre de pieds pour les poivrières et les plantations de bétel, le nombre de personnes occupées pour les exploitations de palmiers à sucre.

2° Le prix de location pour les chamcars ou terrains de berge.

3° L'impôt sur l'exploitation des forêts fixé au un dixième de la valeur des arbres abattus (droit prélevé à la douane) plus le un vingtième de cette même valeur (droit perçu sur les lieux d'exploitation).

L'existence de la propriété privée ne semblant pas faire de doute, il est intéressant de se demander quels étaient ses modes de constitution.

Il est probable que ceux-ci ont été limités à deux, l'un exprès et assez rare : la concession royale (donation ou apanage) ; l'autre tacite et beaucoup plus courant : l'occupation.

Il n'y a rien à dire des donations royales qui étaient constituées par une simple dotation immobilière et qui étaient destinées à récompenser des services exceptionnels.

Les apanages constituaient au contraire à la fois, au point de vue politique, des morcellements de territoire et au point de vue foncier de véritables domaines ; leurs bénéficiaires étaient considérés comme les maîtres des régions qu'ils administraient, levaient les impôts à leur profit, rendaient la justice en leur nom et percevaient les redevances de leurs fermiers ou locataires ; ils étaient à la fois chefs territoriaux et propriétaires.

Les apanages furent toujours peu nombreux. Les principaux étaient celui de l'Obbajouréach ou Preha-Moha Ajouréach, le grand et précieux Roi qui a abdicqué

volontairement, celui de l'Obbaréach ou héritier présumptif, celui de la Reine-Mère, celui du Préa keu Féa ou fils aîné du Roi, non prétendant au trône, celui du Samdéach Préa Ang Keu ou maire du Palais.

L'autre mode de constitution de la propriété était l'occupation.

Il semble certain que de tout temps au Cambodge, pays où le nombre des terres vacantes fut bien supérieur aux besoins de la population, le mode d'appropriation initiale fut une occupation matérialisée par le débroussaillage, le défrichement et la mise en culture. L'encouragement à la propriété par défrichement apparaît nettement d'ailleurs dans le code des lois rurales de 1853¹ qui, non seulement respecte les droits acquis par l'occupant, mais exonère d'impôt pour un temps le nouveau propriétaire. Un autre texte, la loi par fragments² écarte les contestations possibles en repoussant toute prétention à l'héritage d'un terrain en friche ; cette loi déclare ailleurs que les brousses conservent le caractère de terres royales et attribue par là implicitement la qualité de propriétés privées aux terrains cultivés.

Dès cette époque apparaissent des différences de régime entre les terrains ruraux et les terrains urbains. Les dispositions du texte précité ne s'appliquent en effet pas à ce que nous appelons aujourd'hui les terrains à bâtir. L'occupation d'un terrain vacant à l'intérieur d'un village est subordonné à l'octroi d'une autorisation spéciale délivrée par le représentant de l'autorité royale³.

1. Code des lois rurales de 1853 ou *Krâm Pohulla Tep*, art. 68 volume 2, page 409.

2. Lois par fragments ou *Krâm Préas réachéa Khau*, art. 5, volume 2, page 617.

3. Le *Krâm Achha Luong* ou loi sur les envoyés du Roi, rend pourtant également obligatoire la déclaration d'occupation pour les rizières : « quiconque veut défricher des terrains ou faire des rizières, doit prévenir les

Une mensuration et un bornage sont nécessaires. Ce n'est qu'après l'accomplissement de ces formalités que l'intéressé peut jouir du droit acquis par le défrichement et peut l'opposer valablement au tiers ¹.

Dans le cas où elles font défaut, non seulement le nouveau propriétaire est sans défense devant les tentatives d'accaparement, mais encore il est exposé à une condamnation à l'amende en cas de conflits ultérieurs ².

Dans le vieux droit cambodgien, les droits fonciers se transmettent par voie d'héritage comme dans le droit français. Il est nécessaire néanmoins, pour que l'héritier puisse conserver les biens reçus, que ceux-ci soient maintenus en état de culture ; c'est le résultat de la conception collectiviste des vieux législateurs khmers qui veulent que la terre soit à celui qui la travaille ³.

La loi va même plus loin dans ce sens et exige du bénéficiaire de l'héritage qu'il exprime clairement aux autorités compétentes son désir bien net de cultiver les terres du *de cuius* ⁴.

ministres ou dignitaires chargés de la province (Komnan) afin qu'on puisse surveiller les défrichements et les mesurer en longueur et en largeur. Ces mesurages faits, on doit remettre au défricheur un papier constatant son droit sur la terre dont il s'est emparé, ce papier portera le nom du propriétaire, celui de son village, la date du défrichement (art. 47, page 266).

1. Code des lois rurales de 1853, art. 52 et 59, volume 2, pages 404 et 406. Code des Peines de Brahma ou *Krām prohmotont*, art. 77, volume 1, page 382.

2. Code des lois rurales 1853, art. 60, volume 1, page 406.

3. Le Roi ayant pitié dit encore :

« Si quelqu'un a vu, trouvé un terrain inculte où il pousse beaucoup de petits et de grands arbres, le débroussaille, le défriche pour en faire des rizières, des champs, un terrain d'habitation, afin de chercher à y gagner sa vie et que quelqu'autre vienne demander qu'on empêche son travail et réclamer ce terrain comme étant son héritage, il ne faudra pas écouter cet homme, il faudra au contraire laisser le terrain à celui qui prend la peine de le travailler et qui veut y gagner sa vie. Il ne faut plus que les habitants disent que le terrain de la brousse leur appartient, qu'il vient d'héritage, ils doivent le considérer comme terrain royal. »

4. Lois par fragments, art. 6, volume 2, page 617.

Quand un propriétaire foncier laisse à sa mort plusieurs héritiers en présence, un partage est nécessaire dans le délai de douze mois, l'indivision étant aussi considérée par les lois cambodgiennes comme une source de difficultés pour les exploitants. Encore faut-il, pour que chaque héritier ne soit pas déchu de ses droits, qu'il ait continué à cultiver avec les autres les biens indivis¹.

La propriété acquise par l'occupation et la mise en valeur est garantie contre les tiers à condition toutefois qu'elle continue à être délimitée de façon visible et à être exploitée². Elle disparaît tout naturellement par l'abandon et la non-culture. Les garanties contre l'accaparement disparaissent alors et le propriétaire négligent ou paresseux n'a aucun recours.

Les cas d'abandon de la propriété sont d'ailleurs soigneusement étudiés et déterminés dans la législation cambodgienne.

Le paysan qui délaisse le terrain sur lequel il habitait et ne reparaît plus pendant trois années consécutives est sensé l'avoir abandonné définitivement et un tiers peut désormais adresser valablement à l'autorité une

1. La manière de faire cesser l'indivision était d'ailleurs assez pittoresque : « Si des personnes de la même famille se disputent à propos d'un terrain d'habitation, de rizières, de plantations, de bambous ou de manguiers dont elles sont héritières et vont trouver les juges au tribunal pour leur soumettre l'affaire, ceux-ci doivent en appeler au tirage au sort. Si ces personnes tirent, l'une l'avant du bateau, l'autre la partie du milieu, l'épreuve ne doit pas être recommencée et les juges doivent s'efforcer de mettre les deux parties d'accord. Si l'une des personnes a tiré l'arrière du bateau et l'autre le milieu, l'épreuve ne doit pas être recommencée et le partage doit être fait (*Kráṃ Pohulla Tep*, art. 153, page 383).

2. Code des lois rurales de 1693, art. 40, vol. 2, page 365, de 1853 art. 49 et 58, pages 403 et 406.

Code des lois rurales de 1853, art. 57, vol. 2, page 406, *Code des peines de Brahma*, art. 80, volume 1, page 384.

déclaration d'occupation sans craindre d'être évincé au cas où l'ancien propriétaire reviendrait ¹.

Dans un but de sécurité, le délai de trois ans est porté à dix, vingt ou trente ans lorsque le fonds abandonné a une valeur considérable ². Cette règle un peu dure est tempérée par des exceptions. Si l'abandon n'est pas volontaire en particulier, s'il a pour cause le service du roi (mission diplomatique de longue durée à l'étranger, ou captivité chez l'ennemi à la suite d'une guerre), le terrain pourra être occupé par un tiers à l'expiration du délai prévu, mais si l'absent revient avant la dixième année, celui-ci aura le droit, quelles que soient les améliorations faites par l'occupant, d'habiter avec lui. S'il ne veut consentir à ce partage et qu'il veuille alors habiter ailleurs, il aura le droit d'exiger de l'occupant le prix de la maison et des travaux faits sur le terrain, mais non point celui de réclamer d'indemnité pour le prix du sol ³.

Un autre tempérament apporté à la règle de l'abandon par non-occupation a trait à la location. Si l'absent a confié son bien à un tiers, à charge pour ce dernier de lui payer une location, il peut rester indéfiniment absent sans se voir déchu de ses droits. Si au contraire la remise a eu lieu sans convention spéciale, il semble bien qu'aucune réclamation ne soit admise tout au moins après un délai assez long, dix, quinze, vingt, trente ou quarante ans ⁴.

Les codes cambodgiens prévoient trois contrats principaux :

La vente ;

1. Code des lois rurales de 1853, art. 62, vol. 2, page 407.

2. Loi du groupe des juges dit *Krām puok*, art. 10, vol. 2, page 568.

3. Code des lois rurales de 1853, art. 63 volume 2, page 407.

4. Lois du groupe des juges, art. 9, volume 2, page 568.

Le prêt ;

L'engagement.

La vente est à peine mentionnée dans les vieux textes khmers, soit qu'elle n'ait jamais offert de difficultés, soit qu'elle ait été très rare et peu en faveur. De nos jours, les ventes sont encore peu nombreuses chez les Cambodgiens. Il faut voir dans cet état de choses une conséquence de l'abondance des terres cultivables et de la population relativement clairsemée qui vit de leur exploitation. On comprend aisément que les habitants préfèrent défricher gratuitement qu'acquérir à titre onéreux. C'est pour cette raison d'ailleurs que les habitations cambodgiennes sont réparties de façon si sporadique ¹.

Le second contrat cambodgien est le prêt, qui consiste pour un particulier à s'installer sur le bien d'autrui, avec son autorisation, pour un temps déterminé, à condition d'en avoir fait la déclaration à l'autorité compétente ².

La durée du prêt est généralement de trois ans, mais est renouvelable par périodes égales sur demande du bénéficiaire qui risquerait de se voir déchu dans le cas contraire. Il n'y a pas de tacite reconduction. Dans les contestations qui surgissent au sujet des prêts, la preuve

1. M. Boudillon donne également une cause surnaturelle à cet état de chose. Il fait remarquer que certaines prescriptions légales empreintes de superstitions extraordinaires incitent les habitants à s'installer de préférence dans les endroits inhabités, à ne pas former d'agglomérations « qui-conque en effet s'expose à attirer les malheurs sur ses voisins soit en plantant une haie qui va en droite ligne à la maison de l'un d'eux (Code des peines de Blakaux, art. 77 bis, vol. 1, page 383), soit en construisant une maison à côté d'une autre, la porte d'entrée de la première donnant sur la seconde (même loi, art. 78 vol. 1, page 383), soit en construisant une maison dans un endroit néfaste (même loi art. 79, vol. 1, page 384) soit simplement en s'installant trop près d'autres propriétaires (Code des lois rurales de 1853, art. 53, 54 et 56, vol. 2, pages 404, 405) encourt généralement une condamnation sans préjudice de la destruction des haies ou de la démolition des maisons maudites » (A. Boudillon, *Le régime de la propriété foncière en Indochine*).

2. Code des lois rurales de 1853, art. 67, volume 2, page 409.

par titre ou par témoins est exigée. Quand des ayants cause veulent se substituer à un emprunteur de terrain ayant abandonné son bénéfice, leur réclamation n'est pas reçue, à moins qu'ils ne prouvent dans les formes voulues que le prêt a été transformé en vente ¹.

Le troisième contrat, l'engagement d'immeubles ², est de beaucoup le plus important. Très courant dans le vieux droit khmer, il connaît encore de nos jours une popularité qu'ignorent les autres conventions.

L'engagement, analogue au prêt par certains de ses caractères, est soumis dans la vieille législation khmère à des règles plus précises, à des formalités plus impératives ; il est, en un mot, entouré de plus de garantie. Au point de vue de sa constitution, il doit faire l'objet d'un acte en présence de l'autorité ; il est aussi déterminé quant à sa durée et une date doit être fixée pour le rachat ³. Le prêt garanti par un engagement d'immeuble est productif d'intérêts, sauf s'il y a eu remise effective du gage, auquel cas la jouissance de l'immeuble est censé représenter les intérêts ⁴.

Le créancier qui a reçu un immeuble en gage et à qui la remise effective a été faite, est tenu à certaines obligations ; il doit veiller notamment à la conservation du fonds, mais n'est pas responsable des accidents.

Il ne peut disposer du terrain engagé et doit le rendre intact à l'emprunteur ⁵. Il en est de même pour les modi-

1. *Chhbab kaul Banlop* ou loi du principe des autres lois, art. 38, volume 2, page 498.

2. L'antichrèse.

3. Code des lois rurales de 1853, art. 69 et 89, volume 2, page 410 et 416.

4. Même texte, art. 77, volume 2, page 412.

5. Même texte, art. 90, vol. 2, page 416, art. 87 et 93, vol. 2, pages 415 et 417.

fications qui doivent toujours recevoir l'approbation du propriétaire ¹. La vente de gage par le bailleur de fonds est bien entendu interdite ². Il n'en est pas de même d'un deuxième engagement par le créancier gagiste qui est toujours possible sous réserve que ce deuxième engagement devra être résilié à la première réquisition du propriétaire ³.

Le contrat d'engagement se termine tout naturellement à l'échéance du délai fixé par les parties.

Si l'emprunteur laisse passer ce délai, il est censé ne plus « aimer » (kat alay) sa terre et s'en désintéresser ; le créancier peut alors, de bonne foi, se considérer comme légitime propriétaire ⁴. Si le débiteur est simplement absent au jour fixé pour le rachat et que son absence soit justifiée par des causes suffisantes, le créancier doit, au contraire, rendre le gage « par amitié » au propriétaire, si celui-ci lui en fait la demande ⁵. Si l'absence dure longtemps, mais néanmoins est inférieure à dix ans, les ayants droit de l'absent peuvent également récupérer le gage. Passé ce délai, le créancier peut le considérer comme sa propriété.

Si c'est au contraire le bailleur de fonds qui est absent, l'emprunteur doit attendre, pour obtenir son gage, un délai plus ou moins long, un, trois ou cinq ans suivant la nature des matériaux employés dans la construction ⁶.

En résumé, le vieux droit cambodgien, bien que pri-

1. Même texte, art. 73 et 92, vol. 2, pages 411 et 417.

2. Même texte, art. 90, vol. 2

3. Même texte, art. 91, vol. 2, page 416.

4. Lois concernant les plaintes, *Krām kath Bandoang*, art. 53, vol. 2, p. 172.
Code des lois rurales de 1853, art. 94, vol. 2, page 417.

5. Code des lois rurales de 1853, art. 71, vol. 2, p. 410.

6. Même texte, art. 87, vol. 2, page 415.

mitif, était assez évolué en ce qui concernait la réglementation foncière. Nous trouvons notamment dans ses textes archaïques et touffus maintes dispositions qui forment les principes essentiels des législations occidentales modernes, en particulier l'obligation de rédiger certains contrats par écrit, la nécessité de faire constater par l'autorité administrative l'étendue des droits consentis, etc., etc.

Une seule grosse lacune frappe notre esprit, habitué à s'entourer de précautions et de garanties juridiques nombreuses, l'absence totale de toute trace de publicité vis-à-vis des tiers. Faut-il en conclure que cette publicité n'existait pas ou au contraire existait, mais n'était pas mentionnée dans les textes que nous venons d'étudier. Il semble difficile de répondre. M. Boudillon ¹ cite l'existence au lieu dit Tuol Prasat, khum ² de Siu Thippedu, province de Kompong-Svai, d'une stèle couverte d'inscriptions « ayant pour objet de rappeler que le troisième jour de la première quinzaine du mois d'Assayuja, année 925 de l'ère Moha-Sakrat, correspondant à l'an 1003 de notre ère, à la suite d'une instance engagée par divers vaps ³ contre le vap Sath, gardien des registres sacrés, en revendication de terrain, était intervenu un ordre de donation du Roi Sayaviravarman, attribuant au vap Sath toutes les terres litigieuses ⁴.

Cette inscription rappelait l'origine de la propriété de ces terres litigieuses qui provenaient partie de donation royale, partie d'acquisition à titre définitif ; elle précisait aussi leurs limites, les charges qui les grevaient, les

1. Boudillon, *Le régime de la propriété foncière en Indochine*.

2. Khum, circonscription territoriale correspondant à la commune française.

3. Vap, dignitaire religieux.

4. Voir Aymonnier, *Le Cambodge*, page 379 et suivantes.

impôts auxquels ils étaient soumis et les offrandes qu'il y avait lieu de faire aux divinités. Il n'est pas absolument certain, fait remarquer M. Boudillon, que cette inscription ait eu pour but d'assurer une publicité à la sentence royale, mais il est intéressant néanmoins de noter qu'à l'époque considérée, la propriété privée existait déjà d'une façon indéniable. Nous ne pensons pas non plus personnellement que la stèle de Tuol Prasat ait joué le rôle d'un livre foncier ou d'un registre d'hypothèque ou, si c'est exact, c'est tout à fait exceptionnel. Il est probable, au contraire, que le vap Sath grava sur cette pierre son succès judiciaire dans un esprit de vanité analogue à celui de certains Cambodgiens d'aujourd'hui qui conservent précieusement encadré chez eux la minute d'un jugement favorable.

Nous terminerons cette rapide étude de l'ancien droit foncier khmer en soulignant deux de ses caractères les plus remarquables :

1° Une extension insolite à certaines personnes ou à certains objets du droit de propriété ;

2° La compétence curieuse des juridictions appelées à connaître des conflits fonciers.

Alors que notre vieux droit français traitait mal les serfs et les aubains, la vieille législation khmère n'édicte aucune mesure d'exception vis-à-vis des esclaves¹ ou des étrangers ; elle était en cela, comme nous le verrons dans la suite, beaucoup plus libérale que la réglementation adoptée plus tard par le Protectorat français vis-à-vis des Chinois ; cette propriété que les esclaves eux-mêmes pouvaient acquérir s'appliquait d'ailleurs

1. Loi sur le travail des esclaves ou *Krâm Féasa kamokar*, art. 7, vol. 1, page 388. Lois par fragments, titre VI, art. unique, vol. 2, page 619.

aussi bien aux objets que nous considérons comme seuls susceptibles d'appropriation, comme la terre, qu'aux rivières, aux lacs et aux étangs¹ que nous estimons aujourd'hui dans certains cas faire partie du domaine public ou plus simplement du patrimoine commun.

Les conflits fonciers ne relevaient à proprement parler, ni de juridictions spéciales, ni des tribunaux de droit commun, mais, suivant la nature matérielle du différend, venaient automatiquement devant un tribunal ou une administration². D'après le Code de procédure (titre 1^{er} Krâm Préas Thomma anhunhha, sainte loi de chacun), « les habitants qui avaient des contestations devaient aller trouver leurs chefs afin que ceux-ci puissent les conduire au tribunal, conformément à la loi, et que le tribunal puisse s'occuper de leur plainte ». Le rôle des chefs ne devait pas toujours être très aisé, car les règles de compétence étaient compliquées. On en jugera par quelques exemples.

D'après le Lakkhana Préas Thomma anhunhha, les difficultés qui s'élevaient entre propriétaires au sujet des haies qui séparent leurs terrains de culture relevaient dans la capitale du Préas Nokor Bal³ et des juges

1. Cette conception s'explique aisément par l'importance des pêcheries cambodgiennes qui sont pour les habitants une source de revenus au moins aussi importants que l'agriculture.

2. Il ne semble pas qu'il y ait eu dans l'ancien Cambodge une séparation bien nette entre les pouvoirs des autorités administratives et ceux des autorités judiciaires, le fait de juger n'était pas l'apanage des juges et dès que le conflit pouvait se rattacher aux attributions d'un fonctionnaire ou d'une administration on lui en confiait le règlement. Cette situation a subsisté en partie sous le protectorat français jusqu'en 1922, époque où on retira aux Chaufaikhets (gouverneurs de province) leurs prérogatives judiciaires. Cette séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires fut adoptée sur la proposition du conseiller juriste Maurice Habert, à la suite d'un vœu de l'assemblée consultative indigène.

3. Krom Préas Nokor Bal, administration de la justice dans la capitale.

royaux, dans les provinces des Phnéak Ngéar du Nokor Bal et des sauphéa Khèt¹ qui devaient juger ensemble.

« Les procès concernant les jardins, les plantations, les terrains des îles, les berges du fleuve qui sont mises en culture, tels que le coton ou les végétaux produisant la teinture jaune dite Khloen Khnor (cœur de jacquier), et soumis à l'impôt, la récolte de la cire » devaient au contraire être jugés par le Krom Véang² et les Tralakar royaux³. Si des crimes étaient mêlés aux procès, ils devaient s'adjoindre le Krom Préas Nokor Bal.

Les procès concernant les plaines, les montagnes, les ruisseaux, les rivières, les mares, les brousses, les bois et les forêts, les territoires où l'on chasse les éléphants, où on les prend, les territoires où on les enferme, où on les garde ;

Les procès qui ont pour objet le cardamome, le krako, la gomme-gutte, le rotin, etc., était de la compétence du Krom Chakrey⁴ ou des Phnéak Ngéar dans les provinces.

En ce qui concernait les rizières et les paddys, les semences, les paddys récoltés ou repiqués, les terrains de brousse ou les forêts limitrophes des rizières, la juridiction était également particulière. Les conflits et les délits relevaient des Krasoung (juridictions) du Krom Véang, du Krom Sré⁵ et des juges royaux, dans la capitale. Dans les provinces, on confiait l'affaire aux Phnéak Ngéar du Préas Nokor Bal qui devait s'adjoindre les Sauphéa Kromakar Khèt ou juges de la province.

Il est permis de se demander si les lois que nous

1. Phnéak Ngéar, Sauphia Khet, fonctionnaires subalternes du cadre de la justice.

2. Krom-Véang, ministère du Palais.

3. Tralakars, juges.

4. Krom Chakrey, ministère de la Guerre.

5. Administration de l'agriculture.

venons de décrire étaient dans la vie courante suffisantes pour régler les rapports quotidiens des paysans cambodgiens entre eux et pour résoudre les conflits qui ne devaient pas manquer d'abonder dans un pays où l'esprit processif a pour cause et pour objet la possession du sol. Sans doute la législation foncière cambodgienne était-elle loin d'être rudimentaire et comportait souvent une multitude de détails d'une précision remarquable. Mais, à côté de ces qualités, il y avait, il faut le reconnaître, nombre de lacunes et d'incohérences qui rendaient l'ensemble souvent informe. C'est ce qui a fait supposer qu'en dehors de la loi écrite, il devait y avoir un droit coutumier oral fort étendu et plus facile à appliquer que connaissaient parfaitement les juges et fonctionnaires du Roi. De ce droit coutumier, il ne reste malheureusement presque rien aujourd'hui, car il a disparu au fur et à mesure des progrès de l'influence française qui a toujours eu une tendance fâcheuse à donner la prédominance à la loi écrite.

CHAPITRE II

LE CONFLIT FONCIER FRANCO-CAMBODGIEN ET LA QUESTION DOMANIALE

L'établissement du Protectorat français. Le traité du 11 août 1863. La convention du 17 août 1884. Des prérogatives du Roi et du Protectorat en matière foncière. Les premiers textes fonciers. Procédure suivie jusqu'en 1899. Illégalité de la réglementation foncière édictée de 1899 à 1916. L'ordonnance royale du 1^{er} décembre 1916. Importance de la détermination des autorités compétentes pour la constitution de la propriété foncière. Par qui et comment doivent être faites les dotations immobilières. La question domaniale proprement dite. Domaines cambodgiens et domaines des personnes morales administratives françaises. Identité du domaine cambodgien proprement dit et du domaine local du Protectorat, illégalité de ce dernier domaine.

L'année 1862 avait vu le succès des troupes franco-espagnoles en Cochinchine. Après une rapide et sanglante campagne dans le Delta, les Annamites avaient dû mettre bas les armes et céder à la France les provinces de Bien-Hoà, Saïgon, Mytho, ainsi que l'archipel du Poulo-Condore. Le traité du 5 juin 1862, qui finissait la guerre, substituait la France à la Cour d'Hué dans le droit au Tribut que le Roi du Cambodge adressait chaque année à l'Empereur d'Annam. Il s'agissait pour la France d'en profiter et d'équilibrer désormais l'influence du Siam sur le royaume Khmèr. C'est dans ce but que l'amiral Charner, qui avait succédé à l'amiral Rigault de

Genouilly comme gouverneur et commandant des forces navales, adressa à Sa Majesté Norodom, successeur du roi Ang Duong, le lieutenant de vaisseau Lespes avec une lettre qui ne laissait guère de doute sur les intentions de la France. « Les derniers événements de la Cochinchine sont parvenus à la connaissance de Votre Majesté. Elle sait que les troupes franco-espagnoles ont chassé les Annamites des lignes de Kihoa, que Saïgon est dégagé et que l'armée ennemie, vaincue, s'est dispersée dans toutes les directions. Les populations des environs, à de grandes distances, sont venues faire leur soumission et accepter la protection qui leur était offerte. L'intention de la France est de conserver sa conquête, de fonder dans la Basse-Cochinchine une colonie et d'y apporter tous les bienfaits de la civilisation européenne. Le Cambodge a toujours eu avec la France des relations d'amitié. J'espère que nos rapports, en devenant plus fréquents, deviendront aussi plus intimes. Comme commandant des forces de terre et de mer en Cochinchine et comme représentant de la France, je viens assurer Votre Majesté de nos meilleures intentions à l'égard du Cambodge et répondre aux avances de paix et d'amitié que le Roi, votre père, Sire, a souvent faites au représentant du noble Empereur des Français à Saïgon. J'ai l'honneur d'informer aussi Votre Majesté que je compte, dans un temps peu éloigné, porter nos forces sur Mytho et m'emparer de cette place, dernière défense des Annamites au Cambodge. »

L'intervention française eut lieu d'année suivante sur les instances de Monseigneur Miche qui demanda à l'amiral gouverneur de rétablir l'ordre menacé par des querelles dynastiques et de s'opposer aux manœuvres du Siam qui préparait de nouvelles ingérences.

Le 21 janvier 1863, le lieutenant de vaisseau Doudart de Lagrée, commandant le *Giadinh*, occupa Oudong, alors capitale du Cambodge et fit saluer notre pavillon à coups de canon. Le Roi Norodom, qui se préparait à fuir à Bangkok pour intriguer contre nous et s'y faire couronner officiellement, prit peur et rebroussa chemin dans la crainte de voir le Cambodge fermé à son retour.

Le traité du Protectorat fut signé le 11 août 1863 entre l'amiral Charner, représentant l'Empereur des Français, et le Roi du Cambodge qui avait reçu entre temps (3 juin 1863) sa couronne des mains du chef d'état-major de la marine.

Le traité du 11 août 1863 avait pour objet le règlement des relations politiques administratives et commerciales entre les deux pays.

Il accordait aux Français et aux sujets français la faculté de circuler librement sur le territoire du royaume, d'y posséder des biens et de s'y établir définitivement. Un résident français était d'autre part placé auprès du Roi qui s'interdisait toute relation diplomatique avec les puissances étrangères.

Ce texte organique était assez obscur au point de vue foncier, il mentionnait simplement que « l'autorité française pourrait abattre, débiter, exploiter les bois nécessaires aux constructions de la marine impériale française ». C'était succinct, on le voit. Cette énumération strictement limitative avait néanmoins son importance, c'était une preuve que le Roi du Cambodge entendait bien ne pas céder au Protectorat la propriété des forêts.

L'annexion de la Cochinchine par l'Empire français et l'établissement de notre Protectorat sur le Cambodge

auraient, semble-t-il, dû marquer pour le vieux pays khmer le début d'une ère de calme et de prospérité. Il n'en fut malheureusement rien. Pendant les premières années de son règne, le Roi Norodom dut lutter continuellement contre une série d'agitateurs politiques ou religieux qui, en voulant surtout à sa couronne, n'en ravageaient pas moins le pays. Le Cambodge, de plus, entravé par ses institutions archaïques, freiné par son organisation rudimentaire et quasi féodale, végétait au point de vue économique. Il appartenait à la France d'intervenir à nouveau et de faire cesser ses abus.

Un nouvel acte diplomatique fut donc passé le 17 juin 1884 entre Sa Majesté Norodom, Roi du Cambodge d'une part, et M. Charles Thomson, gouverneur de la Cochinchine, agissant au nom de la République française d'autre part. L'article 1^{er} de la convention du 17 juin 1884 précisait le but recherché par le Gouvernement français.

« ARTICLE PREMIER. — Sa Majesté le Roi du Cambodge accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales auxquelles le Gouvernement de la République jugera utile de procéder à l'avenir pour faciliter l'établissement de son Protectorat. »

L'article 9 amorçait le règlement de la question foncière. « Le sol du royaume, jusqu'à ce jour propriété exclusive de la couronne cessera d'être inaliénable. Il sera procédé, par les autorités françaises et cambodgiennes, à la constitution de la propriété au Cambodge. »

Cette convention n'accordait pas explicitement plus de droits fonciers au Gouvernement français que le traité du 11 août 1863, mais elle contenait une clause qui allait permettre au Gouvernement protecteur de s'immiscer dans des affaires foncières du royaume ; elle consacrait

aussi officiellement l'erreur juridique que nous avons signalée dans le chapitre précédent, à savoir :

L'absence de la propriété privée au Cambodge et le caractère absolu des droits régaliens sur le sol ;

Il est permis de se demander par qui et suivant quelle procédure devait être réalisée la réforme foncière qui avait été annoncée par la convention du 17 juin 1884.

Il est d'usage de définir le Protectorat en disant que c'est un régime public, qui, en supprimant la souveraineté politique externe du pays protégé, laisse néanmoins subsister sa souveraineté intérieure.

Une telle définition laisse tout naturellement au souverain local le soin de régler comme il l'entend les affaires foncières.

Au Cambodge, la situation était différente, car l'acte diplomatique organique, la convention du 17 juin 1884, avait formellement prévu la question et exigeait l'accord des deux puissances contractantes pour régler le problème foncier.

Toute initiative unilatérale était, par définition, entachée de nullité et constituait une véritable violation des accords passés entre la France et le Cambodge.

Il fallait donc, pour régler le sort de la propriété foncière, adopter une procédure synallagmatique.

Trois solutions se présentaient : soit recourir chaque fois qu'il était nécessaire à une nouvelle convention diplomatique, soit faire opérer la réforme par un acte officiel (décret) du pays protecteur après consultation du souverain local ; soit la réaliser par une ordonnance royale rendue exécutoire par l'autorité protectrice. De ces trois solutions, l'une était compliquée et d'un manie-ment peu aisé, la première. L'autre était illogique, quoi-

que conforme à la législation coloniale française¹, la seconde. La dernière semblait s'imposer.

En fait, dans les premiers temps du protectorat, la procédure suivie pour organiser, au Cambodge, la propriété foncière donna lieu à des errements assez variés : certaines mesures furent prises sous forme de conventions diplomatiques comme, par exemple, la convention du 27 juin 1887 qui fut modifiée par celles du 1^{er} avril 1891 et du 15 juillet 1893 et qui régla les modes d'aliénation en faveur des Européens, à Pnôm-Penh et dans l'intérieur. D'autres, au contraire, revêtirent le caractère d'ordonnances royales approuvées par l'autorité protectrice, comme celle du 29 octobre 1897, qui réglementait la concession des terres en faveur des Asiatiques étrangers et des Cambodgiens.

Tous ces textes, bien que rédigés de façons différentes, étaient conformes à la convention du 17 juin 1884, car ils avaient été élaborés d'accord-partie.

A partir de 1899², au contraire, le Gouvernement général de l'Indochine sembla s'arroger le droit de légiférer seul et ne consulta plus l'autorité protégée. Parmi les actes unilatéraux et contraires aux conventions diplomatiques, il faut citer l'arrêté du 26 août 1899 sur les modalités des concessions à accorder aux Européens, les arrêtés des 28 décembre 1900 et 4 décembre 1901 sur l'aliénation des terrains urbains, du 14 novembre 1901, instituant la commune de Phnôm-Penh, du 4 décembre 1901 et 2 mai 1905, fixant le périmètre de cette commune, du 6 avril 1903, portant dotation immobilière de certains terrains à la ville de Phnôm-Penh, du 15 janvier 1903,

1. Article 18 du sénatus-consulte de 1854.

2. Cette date correspond au proconsulat de M. Paul Doumer (1897-1902).

enfin, qui organisait les différents domaines de l'Indochine.

Cette politique provoqua de timides protestations de la part des souverains khmers et notamment du roi Sisowath qui confirma, en 1904, lors de son avènement, la déclaration de principe que son prédécesseur, S. M. Norodom, avait faite dans l'ordonnance royale du 11 juillet 1897, et par laquelle il rappelait qu'il se réservait la faculté d'allouer et de concéder toutes les terres libres du royaume.

Malgré la déclaration de 1904, l'arrêté du 15 janvier 1903 ne fut pas le dernier texte unilatéral, puisque le 26 janvier 1912, un arrêté du Gouverneur général disposa du sous-sol cambodgien, comme il avait déjà été fait des terres et des forêts.

Il fallut attendre 1916 pour qu'un texte cambodgien vienne régulariser la situation et avaliser en bloc tous les actes irréguliers promulgués depuis 1899. Ce fut l'œuvre de l'ordonnance royale n° 100 du 1^{er} décembre 1916 qui reproduisait à peu près l'arrêté du Gouverneur général du 27 décembre 1913, sur les aliénations domaniales et constituait une petite charte foncière : cet arrêté établissait une distinction entre les biens du Domaine public et ceux du Domaine privé, spécifiait que les mines et les carrières feraient l'objet d'une réglementation spéciale, que, seuls, les terrains libres pourraient être concédés, qu'il serait fait enfin un sort différent aux terrains urbains et aux terrains ruraux.

Parmi les réformes les plus importantes qui furent réalisées plus ou moins régulièrement de 1899 à 1916, une d'entre elles devait jouer un rôle particulièrement important pour la constitution ultérieure de la propriété privée, l'organisation du Domaine.

L'article 9, de la convention du 17 juin 1884, avait confirmé la propriété exclusive du roi sur les terres du royaume ; cette consécration officielle des droits réga-liens sur le sol devait avoir pour corollaire juridique, lorsqu'on procéderait à la constitution de la propriété individuelle, d'obliger les gouvernements français et cambodgien à recourir au procédé de la dotation immo-bilière. Il ne pouvait plus être question, désormais, d'or-ganiser seulement la propriété foncière, c'est-à-dire de donner des titres et des garanties à des gens qui n'en avaient point, mais bien de la créer en cédant les droits du Domaine à chacun des occupants.

La façon dont devait se faire cette dotation immobi-lière, l'origine qu'on lui assignerait dépendaient, en grande partie, de la solution que l'on donnerait au pro-blème domanial.

Le domaine comprenait, avant notre arrivée au Cam-bodge, le domaine royal, proprement dit, et les apana-ges. On ne faisait pas de différence entre le domaine royal cambodgien et le domaine de la couronne.

Apanages et domaine royal provenaient des fiefs ou « dey » que les conquérants khmers s'étaient arrogés au v^e siècle par droit de conquête. Le dey des Kambujas ou Cambodgiens étant le plus puissant, avait soumis celui des autres tribus rivales. Devenu le maître, ce dey s'ef-frita au profit de hauts dignitaires par la constitution des apanages.

La distinction entre les apanages territoriaux et le do-main royal s'effaça, peu à peu, au cours des siècles. Comme les apanages se transmettaient par un système de succession qui remettait souvent aux mains du roi les provinces qui les constituaient, ils cessèrent bientôt

d'être autonomes. Sous le roi Norodom, la centralisation fut poussée plus loin et leurs principaux revenus tels que la ferme des jeux, l'alcool, l'opium, l'abatage des porcs, furent afferchés au profit du roi. Les apanages furent théoriquement supprimés en vertu de la convention du 15 juin 1877, qui décidait qu'à la mort de leurs bénéficiaires, les provinces qui les composaient feraient retour au roi. Ils disparurent effectivement lors de la promulgation de l'ordonnance royale du 23 juillet 1902.

En réalité, depuis longtemps déjà, les apanages territoriaux avaient perdu leur caractère d'Etat dans l'Etat et quand intervint la convention du 17 juin 1884, on peut dire que le Cambodge ne comportait plus qu'un seul domaine, le domaine royal cambodgien.

Ce domaine subit un premier démembrement du fait de la promulgation de la convention de 1884 qui, sanctionnant les droits des pagodes et des missions, et dotant Phnôm-Penh d'une organisation autonome, créa, en réalité, un domaine municipal et des domaines religieux.

Un deuxième démembrement fut réalisé par la décision du gouverneur de la Cochinchine, du 28 octobre 1884, qui, prise avec l'assentiment du premier ministre du roi du Cambodge, avait pour but de permettre la régularisation des droits des possesseurs du sol.

Ce texte distinguait quatre espèces de domaines :

- 1° La dotation immobilière de la couronne ;
- 2° Le domaine public ;
- 3° Le domaine de réserve ;
- 4° Le domaine aliénable.

Si la dotation de la couronne et le domaine public n'exigent pas de commentaires, le domaine de réserve

et le domaine aliénable ont, au contraire, besoin d'être définis.

Le premier comprenait les immeubles que l'administration entendait soustraire à une aliénation immédiate et réserver pour les besoins de l'avenir. Le second se composait de toutes les terres dont la vente était autorisée.

L'arrêté du 15 janvier 1903 vint compliquer la question en créant des domaines français nouveaux. Avalisé seulement par l'ordonnance du 1^{er} décembre 1916, il fut modifié à nouveau par les ordonnances royales des 24 janvier 1919, 12 décembre 1919 et 13 avril 1922.

Dans l'état actuel de la réglementation foncière, on peut classer les divers domaines qui se partagent le territoire du Cambodge en deux groupes :

- 1° Le groupe des domaines cambodgiens ;
- 2° Le groupe des domaines des personnes morales administratives françaises.

Le premier groupe comprend :

a) Le domaine de la couronne composé des biens immobiliers appartenant aux souverains kmers et situés dans la ville de Phnôm-Penh. Ce domaine est inaliénable et ne peut recevoir d'affectation nouvelle que par ordonnance royale approuvée par le Gouvernement protecteur. Il ne faut pas confondre, d'ailleurs, ces immeubles limitativement énumérés¹ avec les biens apparte-

1. Le domaine de la couronne comprend : 1° Le palais royal, limité par un mur d'enceinte et d'une superficie approximative de 8 hectares, 7 ares ; 2° Les dépendances du palais, situées au nord-est du palais, comprises dans un mur d'enceinte et d'une superficie approximative de 4.000 mètres carrés. 3° Les terrains libres situés au sud-ouest du palais et qui ont pour limites : au nord une rue de 14 mètres passant au sud du mur d'enceinte du Palais ; au sud, un passage de 6 mètres de largeur ; à l'est, une rue de 14

nant personnellement au roi et dont il a la libre disposition ;

mètres aboutissant à la porte sud du palais ; à l'ouest, des jardins projetés en bordure de la rue Paul-Bert prolongée.

Superficie approximative de 4.800 mètres carrés.

Fait également partie des dépendances du palais, la parcelle portant numéro 18 du plan cadastral.

Enfin, aux abords du palais, sur la face ouest, les jardins projetés sur l'emplacement des mares entre l'enceinte du palais et la rue Paul-Bert prolongée.

Superficie approximative de 4.000 mètres carrés.

4° Le terrain du Men :

Superficie approximative : 1 hectare 80 ares.

Nota : la bande de terrain comprise entre le mur d'enceinte nord-est du palais et le boulevard passant au sud du men a été cédée à la municipalité pour y créer un jardin.

5° Les pagodes et les terrains de Véat-Botum, Véat-Dey.

La pagode est limitée :

Au nord, par une allée de 13 mètres projetée ;

Au sud, par une allée de 12 mètres projetée ;

A l'est, par une rue de 14 mètres passant à l'ouest de la mare sacrée ;

A l'ouest, par la rue Paul-Bert prolongée.

Superficie approximative de 2 hectares 95 ares.

Les terrains de pagode sont situés à l'est entre le rue de 14 mètres et la mare sacrée, limités au nord et au sud par le prolongement des allées de 12 mètres.

Note. — La mare sacrée, délimitée par ses rives et d'une superficie approximative de 3 hectares, est le réceptacle des eaux de pluies et des eaux usées ; elle continuera à titre précaire à figurer comme terrain de pagode sans pouvoir recevoir d'autre affectation ou utilisation que celle que lui donnerait le service des Travaux publics dans un but d'hygiène.

6° La bande de terrain située entre la pagode royale et le boulevard récemment percé, d'une superficie approximative de 3.200 mètres carrés.

7° Les terrains sur lesquels ont été construits les Tribunaux cambodgiens et le pavillon du Conseil des ministres, limités : au nord, par une avenue aboutissant à la porte principale du palais ;

Au sud, par un passage de 8 mètres, au nord de la propriété du Prince Souphanouvong et du Marché Suôn ;

A l'est, par la rue de la Digue ;

A l'ouest, par le boulevard du Palais ;

Superficie approximative : 2 hectares 93 ares.

8° Le terrain sur lequel est implanté le bâtiment affecté à l'éléphant blanc, ainsi que la partie libre comprise entre la rue de la Digue et ce terrain. Les limites sont les suivantes : au nord, la propriété de S. E. Thiounn, ministre du Palais ; au sud, l'avenue aboutissant à la porte du Palais ; à l'ouest, le boulevard du Palais.

Superficie approximative : 2.300 mètres carrés.

9° La berge de Kompong-Phé, où sont installées l'artillerie et la marine de Sa Majesté.

Ce terrain est compris entre deux rues projetées perpendiculaires à la berge, la rue projetée au nord fait suite au boulevard du men, la rue projetée au sud est dans l'axe du pavillon central du Conseil des ministres. (Bruehl, *La condition juridique des Terres au Cambodge*).

b) Le domaine cambodgien, qui comprend les terrains libres et vacants, et spécialement ruraux ;

c) Le domaine communal cambodgien, organisé par l'ordonnance royale du 24 septembre 1919 et qui est constitué par des dotations immobilières des autres domaines, par les routes et chemins non classés comme coloniaux ou locaux¹ ;

d) Le domaine des pagodes qui a pour origine les anciens apanages religieux dont les revenus profitaient aux communautés religieuses. A la suppression des apanages, les monastères avaient conservé officiellement des terres. Ces biens occultes leur furent attribués officiellement par la convention du 17 juin 1884. Ils constituent aujourd'hui des biens de main-morte inaliénables, imprescriptibles et insaisissables, qui sont gérés par un achat, sorte de président du Conseil de fabrique, à défaut des bonzes que la loi monastique écarte de toute préoccupation matérielle ou financière ;

e) Le domaine des monuments historiques ou de l'école française d'Extrême-Orient, qui date du 31 mars 1911, et qui est constitué par les périmètres réservés des ruines d'Angkor.

Il sort de notre sujet d'énumérer ces périmètres ; qu'il nous suffise de dire que dans leur étendue l'administration a la gérance et le contrôle des monuments, que les habitants conservent les droits acquis qu'ils peuvent avoir sur le sol, mais qu'il leur est fait défense d'abattre les arbres ou de mettre en culture de nouveaux ter-

1. Des essais d'organisation du domaine communal cambodgien ont été tentés dans la province de Soairieng par l'administrateur Lalaurette et à Kampot où un certain nombre de dotations immobilières aux khums ont été réalisées. La suppression des budgets communaux a diminué aujourd'hui l'intérêt d'une telle expérience.

rains en friche et même de recultiver sans autorisation du conservateur des ruines d'Anghor, les terrains abandonnés depuis plus de trois ans.

Le groupe des domaines des personnes morales administratives françaises se divise, au contraire, en domaine public et en domaine privé.

Le domaine public se compose de l'ensemble des choses qui ont pour destination d'être asservies à l'usage ou à la protection de tous et sur lesquelles la puissance publique exerce sa souveraineté. Inaliénable et imprescriptible, il comprend principalement les chemins et les routes, les chemins de fer, les fleuves et les rivières navigables, les ports maritimes, les rivages de la mer et des fleuves jusqu'à une certaine distance, les lignes télégraphiques, etc...

L'administration du domaine public appartient, sous la haute direction du Gouverneur général suivant les cas, aux chefs d'administration locale (gouverneurs et résidents supérieurs), aux chefs de province, à l'autorité militaire ou maritime, au service des postes et télégraphies, la police de ces différentes parties de domaine est faite suivant la nature des biens constituant ce domaine.

Le domaine privé, au lieu d'être commun à toute l'Indochine, est particulier à la France, à l'Indochine ou au protectorat du Cambodge.

Il comprend :

1° Le domaine de l'Etat qui est réduit à quelques bâtiments militaires et aux champs d'aviation ;

2° Le domaine colonial ou domaine privé de l'Indochine qui se compose des épaves terrestres maritimes et fluviales et des immeubles du Budget général ;

3° Le domaine local du Cambodge formé :

- a) des immeubles occupés ou acquis à titre gratuit par le Protectorat ;
- b) des terrains vacants et sans maître ;
- c) des bois et forêts ;
- d) des lais et relais de la mer.

Si l'on examine avec attention la composition de ces différents domaines français et cambodgiens, on s'aperçoit avec un certain étonnement qu'il y a une identité d'objet entre le domaine cambodgien proprement dit et le domaine local du Protectorat. Ils comprennent tous deux des terres vacantes rurales.

L'ordonnance royale de 1916 spécifie, en effet, que, seuls, les terrains libres et vacants pourront faire l'objet de concession, que parmi ces terrains vacants, les terrains urbains seront gérés par les autorités du Protectorat, alors que la vente, l'échange ou la cession des terrains ruraux seront décidés en Conseil des ministres du Roi, quelle que soit la nationalité des demandeurs.

L'arrêté du 15 janvier 1903, par contre, qui n'a pas cessé d'être en vigueur, cite aussi comme élément constitutif du domaine local du Protectorat, les terrains vacants et sans maître.

Que conclure de ces textes contradictoires ?

M. Silvestre¹, avec sa grande expérience des choses du pays, n'hésite pas à retrancher du domaine local les terrains vacants et sans maître et donne une liste limitative des immeubles qui constituent ce domaine.

« Ce domaine se compose principalement des immeu-

1. A. Silvestre, *Le Cambodge administratif*, librairie Portail (Phnom-Penh 1924).

bles construits aux frais du budget local du Cambodge et occupés par les services du Protectorat à Pnom-Penh, dans les résidences, ainsi que des immeubles de toute nature acquis par l'administration locale, soit à la suite d'achats, d'échanges ou de cessions à titre onéreux. »

Définissant plus loin le Domaine cambodgien, il s'exprime ainsi :

« Le Gouvernement français, en signant le texte de cette convention ¹, n'a donc pas entendu déposséder le souverain protégé de son droit de propriété du sol du royaume, mais seulement il a fait admettre le principe que le roi sera tenu d'abandonner, en toute propriété, certaines parcelles de terrains en faveur de ceux qui se conformeront aux règles fixées d'un commun accord pour pouvoir acquérir cette propriété. Il en résulte, enfin, que tout terrain du domaine privé, sur lequel il n'a pas encore été constitué de droits de propriété, au sens juridique du mot, continue à appartenir au souverain et, conséquemment, à faire partie du domaine privé cambodgien dont l'existence n'est pas douteuse si on tient compte des actes qui lient le Cambodge à la France.

De quoi se compose ce domaine privé cambodgien ? Sont compris dans cette catégorie tous les terrains vacants et sans maîtres, situés dans les limites du royaume. Ceux sur lesquels les particuliers ont pu, soit faire reconnaître leurs droits de propriété, soit acquérir de nouveaux droits cessent donc d'appartenir au domaine privé cambodgien. »

Il semble donc bien que la conception qui attribue les terres vacantes au domaine local soit, non seulement antijuridique, mais même illégale. Il semble aussi que

1. La convention de 1884.

les dotations immobilières à intervenir pour constituer la propriété privée aient dû être faites en prenant le domaine cambodgien pour origine. Telle n'a pas été la solution qu'a cru devoir adopter l'Administration française. Au cours des travaux d'immatriculation entrepris, à partir de 1928, on a toujours, en effet, choisi le domaine local du Cambodge comme base, avec l'accord, il est vrai, du souverain Khmer, qui autorisait, par ordonnance royale, le bornage général des terres et approuvait, en Conseil des ministres, les procès-verbaux de bornage.

Il y a là, à notre avis, une erreur. Le Cambodge, malgré les liens étroits qui l'unissent à la France et aux autres pays de l'Indochine, n'en reste pas moins un royaume protégé. Il a conservé sa personnalité interne. Ce n'est pas une colonie. S'il est tout naturel que le Gouvernement protecteur contrôle son organisation foncière et l'aide à évoluer dans le sens du progrès, il est anormal qu'il s'arroge le droit de disposer, même nominale-ment, des terrains vacants. L'ordonnance royale du 1^{er} décembre 1916 a proclamé d'ailleurs à nouveau le droit du souverain khmer sur son territoire. En confiant la gestion aux autorités françaises, chargées d'en percevoir les revenus, il n'en a pas abandonné la propriété dans le sens juridique du mot. Toutes les cessions, tous les échanges de terrains libres auraient donc dû être faits au nom du roi et non pas en celui du Protectorat.

Simple formalité, dira-t-on. Question de forme très importante, répondrons-nous, dans un pays de protectorat où les apparences de souveraineté sont un élément de prestige pour le monarque protégé et une marque de respect et d'amitié de la part du pays protecteur.

CHAPITRE III

LES DROITS REELS IMMOBILIERS DANS LA LEGISLATION CAMBODGIENNE CONTEMPORAINE

Le conflit législatif franco-cambodgien. Règles de compétence. Le Code civil du 25 février 1920. Dispositions relatives aux biens. Les droits réels immobiliers. La propriété et la Possession. Des démembrements de la propriété ne constituant pas des sûretés réelles. L'usufruit, l'usage et l'habitation, les session. Des démembrements de la propriété ne constituant sûretés réelles ou contrats de garantie. Le nantissement, l'hypothèque. Modes de translation des droits réels immobiliers. Translation entre vifs, la vente, la donation. Des droits patrimoniaux dans la famille. Translation par successions. Ordre et dévolution des successions. Droit du conjoint survivant. Le mariage cambodgien, ses effets sur les biens, incertitude du régime matrimonial. Valeur des institutions décrites.

Les signataires du Traité du 11 août 1863 avaient prévu que les relations chaque jour plus intimes qui allaient s'établir entre les sujets Français et les sujets Cambodgiens du fait de l'établissement du Protectorat seraient la source de nombreux conflits. Aussi dans l'article 6 du dit Traité, les hautes parties contractantes avaient-elles départi les domaines respectifs de leurs tribunaux et de leurs législations. Le Gouvernement français s'interdisait d'intervenir dans les procès entre Cambodgiens tandis que le Souverain local prenait l'engagement de ne pas

s'immiscer dans les contestations qui pourraient subvenir parmi nos nationaux.

Cette règle qui devait s'appliquer aux affaires civiles comme aux affaires pénales ne résolvait le problème que si les parties en cause étaient de même nationalité.

Aussi fut-elle complétée par les deux principes suivants :

1° Chaque fois qu'une personne soumise à la loi française en raison de sa race ¹ était en cause dans un procès civil, les tribunaux français étaient seuls compétents;

2° les tribunaux cambodgiens connaissaient seuls les affaires où des Cambodgiens ou assimilés étaient parties.

Cette situation étendait au maximum la compétence des tribunaux français qui se voyaient réserver en fait le règlement de tous les conflits où les plaideurs étaient de nationalité différente.

La conséquence immédiate de cet état de chose fut de créer au Cambodge une dualité de législation puisque les tribunaux français ne pouvaient appliquer que les lois, décrets et arrêtés émanant du législateur français et que les tribunaux cambodgiens ne devaient avoir recours qu'aux codes cambodgiens et aux ordonnances royales. Il s'en suivit au point de vue juridique que le vieil adage romain *locus regit actum* qui veut que le statut des biens soit déterminé par la loi du lieu, ne trouva pas sa place au pays kmer. Des dispositions différentes fonctionnèrent au point de vue foncier suivant la nationalité des parties.

1. C'est-à-dire plus simplement chaque fois qu'un non Cambodgien était partie puisque, relevaient des tribunaux français non seulement les Asiatiques sujets ou protégés français, mais encore les Européens autres que les Français et les Asiatiques étrangers.

Il est inutile de rappeler les principes de la législation foncière appliquée par les Tribunaux français du Cambodge, c'est à peu de chose près la même que dans la métropole. Il convient au contraire d'analyser les textes auxquels ont recours les juridictions cambodgiennes, textes assez spéciaux, qui ont, du fait de la composition de la population¹, une portée plus étendue.

La législation khmère a actuellement pour base le Code civil cambodgien promulgué par une ordonnance royale du 25 février 1920. Œuvre d'une commission de révision de la législation qui commença ses travaux au début de la guerre, sa parution fut ajournée en attendant les résultats de la mission Boudillon chargée d'organiser en Indochine, le régime de la Propriété foncière. En 1918 un arrêté vint mettre en concordance ce projet de code avec les dispositions préconisées par M. Boudillon, qui avaient reçu entre temps l'approbation de la Commission de législation indochinoise siégeant au Ministère des Colonies.

Le Code civil et de procédure civile cambodgien comprend quatre livres : le premier traite des personnes, le deuxième des biens, le troisième des obligations, le quatrième de la procédure. Un certain nombre des dispositions des trois premiers livres intéressent la question foncière. Ce sont dans le livre des biens les titres II, III et IV de la propriété de la possession, des démembrements de la propriété. Dans le livre des personnes les titres IV et VI de la famille et des obligations patrimoniales.

Le Code civil cambodgien dans le titre premier de son

1. Il y a au Cambodge 2.234.055 Cambodgiens sur 2.611.349 habitants.

deuxième livre donne la définition et la liste des droits réels.

« D'après l'article 629, les droits conférant à une personne un pouvoir direct sur une chose sont dits droits réels. » Ces droits réels sont revêtus du caractère mobilier ou immobilier selon la nature mobilière ou immobilière de l'objet sur lequel ils portent (art. 634). Ils peuvent être exercés soit privément par une seule personne, soit collectivement par des groupes d'habitants ou même par l'ensemble de la population.

Les droits réels cambodgiens sont au nombre de sept :

- 1° La propriété ;
- 2° La possession ;
- 3° L'usufruit ;
- 4° L'usage et l'habitation ;
- 5° Les servitudes ;
- 6° Le nantissement immobilier ;
- 7° L'hypothèque.

La propriété constitue le plus complet d'entre eux. C'est « le droit de jouir et de disposer d'un bien de la manière la plus absolue et à titre exclusif sous la seule réserve de n'en point faire un usage prohibé par la loi » (art. 644).

La propriété « s'acquiert et se transmet par l'effet des successions et des contrats, elle s'acquiert en outre par la possession » (art. 688). Les deux premiers modes d'acquisition n'ont rien de spécial, le deuxième est inconnu du droit français qui ne connaît que la prescription acquisitive ¹.

1. C'est un héritage du vieux droit khmer dont le principal mode d'appropriation était l'occupation.

La propriété peut être soit pure et simple, soit affectée de certaines modalités qui la transforment et qui font qu'elle ne répond plus exactement à la définition qu'en a donné le code.

Ces modalités sont la condition résolutoire, la copropriété, la propriété collective.

La propriété est résoluble lorsque le droit du bénéficiaire est susceptible de disparaître rétroactivement si un événement prévu mais incertain vient à se produire. C'est le cas de la vente à réméré (art. 1080 à 1094). Tant que le remboursement n'est pas effectué, l'acheteur est propriétaire de l'immeuble sous condition résolutoire, tandis que le vendeur reste propriétaire sous condition suspensive, la propriété devient pure et simple lorsque la condition de paiement se réalise soit au profit de l'acheteur soit au profit du vendeur.

La copropriété résulte du fait pour plusieurs propriétaires d'avoir des droits en commun sur l'ensemble d'un immeuble pour une proportion déterminée de façon quantitative et non matérielle (art. 665). La copropriété, ou plus exactement l'indivision, ne peut sans renouvellement express durer plus de cinq ans ; c'est une clause d'ordre public.

Exceptionnellement, l'état d'indivision peut durer au delà et même être perpétuel quand il s'agit de terrains consacrés au culte ou au service commun de plusieurs biens, l'indivision cesse par le partage et la vente.

La propriété collective existe dans le droit moderne cambodgien alors qu'elle était inconnue dans les anciens codes. Les collectivités gèrent leurs domaines comme des êtres juridiques distincts et se substituent à leurs membres dans l'exercice de leurs droits. Parmi les collecti-

vités possédantes les plus importantes, il faut citer les monastères bouddhiques dont les biens sont imprescriptibles et inaliénables, les collectivités administratives et certaines sociétés à forme cambodgienne comme les banques agricoles ou les corporations cambodgiennes.

Les limitations apportées au droit de propriété sont au nombre de trois :

La première, l'inaliénabilité concerne les pagodes et les collectivités administratives, elle est d'une application très réduite.

La deuxième d'une portée plus étendue est constituée par les réserves domaniales.

L'ordonnance royale du 1^{er} décembre 1916 décide, en effet, que les terrains sis en bordure de la mer restent inaliénables jusqu'à 81 mètres en profondeur, et ceux situés le long des rivières navigables et flottables jusqu'à 10 mètres de profondeur.

Il est prévu de même des réserves routières pour les terrains situés le long des routes coloniales, locales ou provinciales.

La troisième limitation au droit de propriété est l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Nous terminerons cette rapide analyse de la notion cambodgienne de propriété en faisant remarquer que dans le droit français, l'action correspondante au droit de propriété est l'action en revendication et que c'est au demandeur à faire la preuve de ses prétentions, le défendeur, couvert par la prescription acquisitive, n'a qu'à se défendre. Dans un régime d'immatriculation comme celui qu'a prévu le Code civil cambodgien à la suite de la mission Boudillon, la situation est évidemment diffé-

rente et l'usucapion n'existant pas, l'action en revendication n'est en principe pas possible. Le Cambodgien peut d'ailleurs toujours recourir à une action ordinaire s'il possède un titre de propriété régulier.

La possession, à la différence de la propriété est « un état de fait qui consiste à détenir de façon exclusive une chose et accomplir vis-à-vis d'elle les mêmes actes qu'un propriétaire » (art. 708).

La possession est opposable à tous lorsqu'elle remplit les conditions de publicité exigées par la loi. C'est elle qui conduit à la propriété grâce au système de l'immatriculation.

Mais contrairement à ce qui se passe en droit français, la possession ne permet pas d'usucaper. La possession est faite de deux éléments distincts, le pouvoir matériel sur la chose et la volonté bien nette de la posséder. Si un de ses éléments fait défaut, la possession cesse, tel est le cas par exemple du possesseur qui transfère ses droits tout en continuant à occuper la terre, ou qui abandonne matériellement la terre sans déclarer qu'il renonce à la possession. Contrairement à ce qui se passe dans le droit romain et dans la législation française, le possesseur peut transmettre ses droits (art. 722) par succession *ab intestat* ou par testament et par contrat.

Dans ce dernier cas la forme employée est la forme authentique cambodgienne.

Comme en droit français, la possession doit être paisible et de bonne foi (art. 711), pour assurer la publicité vis-à-vis des tiers, il est exigé une déclaration au

Mékhum¹ qui délivre un reçu (art. 713) après avoir enregistré la déclaration sur le registre des actes². Cette inscription est une présomption de bonne foi à l'égard des tiers et permet à l'occupant dépossédé de conserver les fruits perçus jusqu'au jour de la demande en justice.

La propriété cambodgienne comme la propriété française est susceptible de démembrements ; certains de ces démembrements ne constituent pas des sûretés réelles mais seulement des atteintes au droit exclusif de jouissance du propriétaire par lui volontairement consenties ou imposées par la loi (art. 636). Tels sont l'usufruit, l'usage et l'habitation, les servitudes foncières.

L'usufruit est la jouissance exercée sur un immeuble dont la nue propriété appartient à autrui pour un temps qui ne peut excéder la vie du bénéficiaire du droit d'usufruit (art. 727).

L'usufruit est établi par la loi ou par convention, il peut être établi purement et simplement pour un temps déterminé ou jusqu'à la réalisation d'une certaine condition.

Le contrat d'usufruit n'est opposable aux tiers que s'il est passé par acte certifié et inscrit sur le registre d'immatriculation pour les immeubles immatriculés.

Les droits de l'usufruitier sont déterminés dans les articles 729 à 737 du Code civil. Il a le droit de jouir des fruits de toute nature soit naturels soit civils que peut produire l'immeuble dont il a l'usufruit³. Il peut jouir

1. Mékhum, maire.

2. Cette formalité n'est presque jamais accomplie, c'est d'ailleurs ce qui explique le nombre énorme de contestations foncières qu'ont à juger les tribunaux cambodgiens.

3. Il n'est fait aucune exception pour le produit des carrières ou les redevances tréfoncières.

de son droit lui-même ou le donner à bail ou à ferme à autrui ou même le céder complètement soit à titre gratuit soit à titre onéreux. Le droit d'accession par alluvion appartient à l'usufruitier, de même que les servitudes et les prérogatives attachées au fonds.

L'usufruitier doit jouir de son droit en pleine sécurité et il n'est pas permis aux nu-propriétaires de nuire en quelque manière que ce soit à l'exercice de celui-ci.

Il prend les immeubles dans l'état où il se trouve mais ne peut entrer en jouissance qu'après avoir fait constater par le mékhum et fait préciser au propriétaire l'état des lieux. Il lui faut de plus fournir une caution solvable pour la garantie et la gestion qui doit être celle d'un bon père de famille. En ce qui concerne les réparations, l'usufruitier n'est tenu qu'aux réparations d'entretien, les grosses réparations restant à la charge du nu-propriétaire. L'usufruitier est également tenu pendant la jouissance de supporter toutes les charges annuelles grevant l'immeuble telles que les contributions et les primes d'assurance.

L'usufruit s'éteint :

Par la mort de l'usufruitier.

Par l'expiration du délai, la réalisation, de la condition fixée comme terme.

Par la renonciation de l'usufruitier à son droit.

Par la destruction totale de l'immeuble sur lequel l'usufruit est établi (art. 749).

« En outre la déchéance de l'usufruitier peut être prononcé judiciairement sur la demande de son propriétaire pour cause d'abus de jouissance et notamment s'il commet des dégradations ou laisse dépérir l'immeuble par faute d'entretien » (art. 750).

L'usage et l'habitation (art. 755 à 759) constituent des droits réels relativement courants chez les Cambodgiens.

L'usage confert au bénéficiaire le droit de percevoir sur un fonds la quantité de fruits nécessaires pour ses besoins et ceux de sa famille.

L'habitation au contraire réside dans la faculté d'occuper dans une maison la partie nécessaire au logement du bénéficiaire et de sa famille.

La plupart des règles applicables à l'usage et à l'habitation sont les mêmes que celles citées plus haut pour l'usufruit, il en est en particulier ainsi pour leur établissement et leur extinction. A la différence néanmoins de l'usufruitier, les bénéficiaires de l'usage et de l'habitation ne peuvent ni céder, ni louer leurs droits à autrui.

Il est à noter, d'autre part, que si l'usager perçoit tous les fruits du fonds ou s'il occupe le total de la maison, le bénéficiaire est obligé de payer les frais de culture, les réparations d'entretien et si l'occupation n'est pas totale ou si l'usage est incomplet, la contribution est proportionnelle à la jouissance.

Les servitudes foncières sont définies ainsi qu'il suit par l'article 760 du Code civil cambodgien. Des charges imposées à un immeuble dit fonds servant pour l'usage et l'utilité d'un immeuble dit fonds dominant appartenant à un autre propriétaire. Il y a trois sortes de servitudes foncières : les servitudes naturelles, les servitudes légales, les servitudes conventionnelles. Elles sont déterminées par la situation des lieux, par la loi ou par la convention des parties, et s'éteignent par l'extinction du droit du constituant, par la réunion aux mains d'un même propriétaire du fonds dominant et du fonds servant. Par la disparition totale du fonds sur lequel elles sont établies.

On oppose aux démembrements de la propriété que nous venons d'étudier ceux qui sont destinés à garantir l'exécution de certaines obligations par le propriétaire de l'immeuble, tel est le cas du nantissement ou de l'hypothèque.

Le gage ou nantissement (art. 1328) est « un contrat par lequel le débiteur remet au créancier un bien destiné à assurer le paiement d'une dette en lui conférant le droit de se faire payer le prix du bien engagé par privilège et préférence aux autres créanciers ».

Le nantissement peut être mobilier ou immobilier suivant la nature du gage (art. 1329). Dans le cas d'un immeuble, il faut que le contrat soit rédigé en la forme certifiée et pour être opposable aux tiers inscrits sur les registres d'immatriculation.

Le nantissement d'un immeuble peut se faire avec remise effective ou fictive du gage, c'est-à-dire résulter de la simple remise des titres. Dans ce cas l'opposabilité aux tiers n'existe que s'il y a une mention spéciale à ce sujet dans l'acte transcrit sur le registre d'immatriculation.

Le nantissement immobilier est susceptible de nombreuses modalités.

Il peut être stipulé que le bien engagé sera restitué au débiteur dès qu'il acquittera sa dette. On peut convenir au contraire que le bien ne lui sera restitué qu'à l'expiration d'un terme convenu contre acquittement de la dette.

On peut aussi décider que les fruits du gage serviront à amortir les intérêts.

D'autres clauses sont possibles, néanmoins celle par laquelle le créancier deviendrait de plein droit proprié-

taire, à défaut de paiement de terme convenu est nulle. Son droit n'est qu'un droit de préférence. Une exception confirme néanmoins cette règle, le créancier nanti de l'immeuble devient propriétaire lorsqu'il a joui pendant dix années consécutives sans offre de paiement (art. 1353).

Le créancier nanti est tenu à certaines obligations vis-à-vis du propriétaire du gage. Il doit comme l'usufruitier en jouir en bon père de famille, entretenir l'immeuble, le conserver en bon état et le restituer en valeur à l'expiration de contrat si par hasard il avait péri par sa faute.

A la différence du nantissement immobilier « l'hypothèque est une sûreté réelle qui sans déposséder le propriétaire de l'immeuble qui en est l'objet permet au créancier de provoquer à l'échéance la vente de l'immeuble en quelques mains qu'il se trouve et d'être gagé sur le prix par privilège de préférence à tous autres créanciers » (art. 1363).

Seuls en principe les immeubles immatriculés peuvent être l'objet d'une hypothèque, cette règle comporte deux exceptions. Les concessions même provisoires et les terres ayant comme titres des trachangs¹ dans la province de Battambang, sont susceptibles d'hypothèque. L'hypothèque est d'ailleurs, il faut bien le dire rarement employée en matière cambodgienne; c'est une ins-

1. Le Trachang ou Baichang (acte qui lie la terre était délivré du temps de l'occupation siamoise par l'Amphoeu ou Chef de circonscription). Ces titres de propriété sont encore de nos jours soigneusement conservés et utilisés par la population cambodgienne de Battambang qui, au point de vue foncier se trouve de ce fait plus évoluée que le reste des Khmers. On doit admirer d'ailleurs l'organisation foncière qu'avait instituée, dans ses Etats, le roi siamois Chulalongkorn qui là comme en d'autres matières procéda à des réformes très judiciaires.

titution de droit français qui demeure soumise aux règles du droit civil français même lorsqu'elle est contractée entre Cambodgiens. Elle trouve son utilité pour ces derniers lorsqu'il n'y a pas des registres d'immatriculation au lieu de l'immeuble. Le créancier nanti a dans ce cas intérêt à remplacer son nantissement non opposable aux tiers par une hypothèque conventionnelle¹.

Comment se transmettent les Droits réels et plus spécialement la propriété ?

La translation se fait soit entre les vifs par la vente ou la dotation soit au cas de décès du titulaire des droits, par les successions.

Il n'y a rien à dire de la vente cambodgienne « contrat par lequel une personne s'oblige à transférer la propriété d'une chose ou d'un droit à une personne, laquelle s'oblige en retour à lui en remettre le prix en argent (art. 1017) ni de la donation « acte par lequel une personne bien en faveur d'une personne appelée donataire (art. 1295). Signalons seulement que la vente à réméré est prévue par le Code civil cambodgien (art. 1080) et se trouve au Cambodge d'un usage peut-être plus courant que la vente ordinaire.

Ventes et donations doivent être passées en la forme certifiée pour être opposables aux tiers et inscrites sur les registres d'immatriculation.

Les droits réels immobiliers se transmettent en cas de décès selon la loi ou selon la volonté du défunt (art. 486).

1. Tel a été en particulier le cas des Banques de Crédit agricole populaire, sociétés à forme cambodgienne qui risquant de se trouver primées par des créanciers non cambodgiens munis d'hypothèques judiciaires durent prendre les devants et consolider leurs nantissements par une hypothèque conventionnelle.

Le testament comme en droit français est un acte par lequel un individu manifeste certaines volontés devant être exécutées après sa mort. Les clauses testamentaires peuvent varier à l'infini mais ne peuvent être contraires à l'ordre public.

La législation des successions est par contre nettement déterminée. Les règles successorales diffèrent d'ailleurs sensiblement de celles du droit français en raison de l'originalité des mœurs et notamment de la polygamie.

Les successions *ab intestat* sont dévolues aux enfants du défunt par portions égales, qu'ils soient légitimes, adoptifs ou naturels. Le système de la représentation fonctionne comme en Droit français et les descendants des enfants décédés succèdent, le cas échéant, en concurrence avec leurs oncles et tantes, aux lieu et place de leurs parents. A défaut de prospérité, la succession est dévolue à l'ascendance, à défaut d'ascendance aux collatéraux.

Les droits du conjoint survivant sont différents suivant que celui-ci se trouve être : l'époux, l'épouse légitime de premier rang, ou l'épouse légitime de deuxième rang. Si c'est l'épouse qui précède et que la défunte laisse des descendants, le patrimoine demeure en la possession du conjoint survivant qui en jouit dans l'intérêt de la famille.

Si le mari meurt le premier, la femme du premier rang a les mêmes droits¹, mais ne peut aliéner ni grever de sûretés réelles, les immeubles de la succession sans autorisation du Conseil de famille.

Les privilèges des épouses légitimes de second rang

1. A condition qu'elle ait des enfants. La veuve demeurée stérile n'a droit outre ses propres qu'à un tiers de la communauté.

sont très restreints. Au décès du mari et à la survivance de la femme de premier rang, les femmes de deuxième rang peuvent demeurer au foyer conjugal à condition que la première épouse y consente. Dans le cas contraire une pension leur est allouée.

Si la veuve légitime de premier rang est exclue du droit d'administration et de jouissance du patrimoine familial ou si elle en décline l'exercice, les femmes légitimes de second rang reprennent leurs propres et leurs effets personnels et sont investis de la tutelle des biens affectés spécialement à leurs enfants mineurs.

Il est permis de se demander, en terminant, quel sort est fait pendant la durée du mariage aux biens des époux et notamment aux immeubles.

Le Code civil cambodgien de 1920, très complet à certains points de vue, a été assez discret à ce sujet et le régime matrimonial cambodgien est assez mal déterminé. Les effets du mariage sur les biens des époux ne sont mentionnés qu'à l'occasion de sa dissolution, mort prématurée de l'un des conjoints ou divorce. Outre les règles successorales que nous avons décrites, l'article 251 prévoit, en effet, qu'en cas de séparation et en l'absence de toute convention spéciale, la femme divorcée reprend les biens qu'elle possédait en propre au moment du mariage ainsi que ceux qui lui échurent personnellement par suite de succession, donation ou legs durant le mariage.

S'il s'agit, de plus, d'une épouse de premier rang, elle a droit à la moitié de la fortune acquise pendant le mariage (art. 252).

Ces deux règles sont tempérées par les exceptions suivantes :

1° la femme adultère n'a droit qu'à la reprise de ses biens propres ;

2° la femme dont les biens propres ont été dilapidés par le mari, reçoit à la dissolution du mariage, la valeur des biens dilapidés.

Que conclure de ces quelques articles ?

Il semble que pendant le mariage, le mari « qui représente valablement l'une quelconque de ses femmes dans toutes les affaires les concernant » soit le chef de la communauté. A la dissolution du mariage, au contraire, s'instaure un curieux compromis des régimes français de la séparation de bien et de la communauté réduite aux acquêts.

Nous avons résumé dans ce chapitre, les éléments du droit privé cambodgien appelés à être utilisés pour organiser la propriété individuelle, il sortirait du cadre de notre étude de porter un jugement sur l'œuvre de la commission de révision de la législation civile. Qu'il nous soit néanmoins permis en ce qui concerne les droits réels immobiliers, de faire remarquer que le Code civil cambodgien est le plus souvent qu'une copie fidèle du Code civil français¹.

1. Copie fidèle mais non servile, il faut rendre aux auteurs du Code civil cambodgien l'hommage d'avoir su éviter les transpositions inattendues que l'on rencontre dans certains codes indochinois. Nous citerons comme exemple de ces distractions du législateur colonial les articles suivants extraits du Code pénal modifié applicable par les tribunaux français jugeant en matière indigène et promulgué en 1912.

Art. 121. — Seront reconnus coupables, de forfaiture et punis de la dégradation « civique tous officiers de police judiciaire, tous procureurs généraux ou du roi », tous substituts, tous juges qui auront provoqué, donné ou signé un jugement, une ordonnance ou un mandat tendant à la poursuite personnelle des accusations soit d'un ministre, soit d'un « membre de la Chambre des pairs, de la Chambre des députés du Conseil d'Etat... »

Art. 187. — Seront punis d'amende depuis 6 francs jusqu'à 10 francs inclusivement.

1° Ceux qui auront contrevenu aux bans des vendanges ou autres bans autorisés par les règlements.

S'il répond dans une certaine mesure grâce à l'esprit systématique qui a présidé à son élaboration au souci du législateur de doter le pays khmer d'une organisation juridique rationnelle et de mettre fin aux incohérences du régime foncier ancien, il ne constitue néanmoins pas le monument de coordination et d'adaptation que l'on aurait été en droit d'espérer d'hommes connaissant le pays.

Il est un peu compliqué de plus pour les magistrats cambodgiens, très jeunes dans la carrière et qui ne l'appliquent pas toujours avec toute la science nécessaire. Il serait donc à souhaiter que les travaux de la Commission de législation civile soient repris prochainement sur une base nouvelle et qu'au lieu d'une transposition plus ou moins heureuse de la législation métropolitaine, il soit procédé à une codification claire et sincère des lois et coutumes traditionnelles du royaume, mise en harmonie avec les nécessités sociales modernes.

Art. 479. — Seront punis d'une amende de 11 à 15 francs ceux qui mèneront sur le terrain d'autrui des bestiaux de quelque nature qu'ils soient et, notamment, dans les prairies artificielles, « dans les vignes », oseraies, dans les plantes de capriers » dans ceux d'oliviers, etc., etc...

On peut se demander non seulement où se trouvent les vignes, les oliviers et les prairies indochinoises mais encore en quoi ont consisté les modifications apportées au Code pénal métropolitain pour le mettre en accord avec le temps et le lieu.

DEUXIÈME PARTIE

Les Essais d'Organisation Foncière

DEUXIEME PARTIE

Les essais d'organisation foncière

L'idée d'un cadastre offrant un caractère juridique et pouvant servir de base à l'institution d'un système de publicité est une idée française. Il y avait en France, dès le moyen âge, des registres fonciers contenant l'énumération des propriétés et constituant déjà de véritables matrices cadastrales. Mais alors que la plupart des peuples de l'Europe, s'emparant de l'idée, la mettaient en application¹ et créaient des livres fonciers, la France adoptait chez elle un régime particulier et assez défectueux qui trouva son expression dans la loi du 23 mars 1855 sur la transcription hypothécaire².

1. En Allemagne, le premier livre foncier fut celui du Grand Duché de Bade réalisé de 1810 à 1822. Il fut suivi du livre foncier de Saxe Weimar (1836). En Angleterre les comtes d'York et de Middlesex adoptèrent en 1829 les principes généraux d'une organisation similaire. Le mouvement s'étendit ensuite à l'Espagne (1860), à la Suède (1875), à la Russie (1887). Entre temps un conservateur anglais des hypothèques, Sir Robert Torrens avait fait édicter par le Gouvernement australien le « Real property act » qui devait, plus tard, porter le nom de son rédacteur sous l'appellation de « Système de l'act Torrens ».

2. La France de l'ancien régime avait semble-t-il songé à réaliser un livre foncier. En 1832, maître Decourdemanche avocat au barreau de Paris avait soumis à la monarchie de Juillet, un projet comparable au système que devait inventer Torrens. Il reprenait, en fait, dans ses propositions une idée chère au maréchal Fabert, à Vauban et même au grand Colbert. Fabert dans un mémoire qui date de 1656 voulait « que la taille réelle fut basée sur le cadastre, qu'elle s'étendit à toutes les terres du royaume et qu'elle fut proportionnelle à celles-ci ». Il présentait comme moyen d'exécution un registre « descriptif et estimatif des propriétés auquel il joignait des plans de section » et des « plans d'ensemble » de la paroisse. Il fut aidé dans la rédaction

Ce régime, qui est encore en vigueur dans la métropole, a été promulgué partiellement dans nos colonies et notamment au Cambodge où il a fonctionné concurremment avec des livres fonciers de facture locale. Il convient, avant de décrire les premiers essais d'organisation foncière tentés au pays kmer, de résumer en quelques mots les grandes lignes du régime métropolitain et de comparer les avantages qu'il peut avoir, à ceux que présente la formule rivale du livre foncier.

Dans le système hypothécaire, tout acte est soumis à deux formalités, celle de l'enregistrement et celle de la transcription. La première n'est qu'une formalité fiscale qui n'a aucune influence sur la validité de l'acte, mais qui a néanmoins, au point de vue légal, le résultat de lui donner *date certaine*. Le service de l'enregistrement assure la conservation des actes dont les principales énonciations sont résumées sur un registre *ad hoc*.

La transcription a, au contraire, pour effet de rendre définitivement acquise la propriété à l'égard des tiers, cette formalité n'a aucune influence vis-à-vis des contractants puisque la loi reconnaît que l'accord des parties suffit à créer les droits réels.

La transcription est donc une mesure de publicité ; elle ne s'applique d'ailleurs qu'aux actes translatifs de droits réels et pour les saisies, pour les hypothèques, les

de son projet par le topographe Fernel, ancien officier du roi. Les propositions de Fabert repoussées par Mazarin ne virent pas le jour. Vauban n'eut pas plus de succès avec son idée de « Dîme royale » et encourut la disgrâce de Louis XIV.

Colbert enfin, laissant de côté la question fiscale, avait fait rendre l'édit de 1673 qui tendait à organiser le crédit foncier et cherchait à protéger les contribuables solvables contre les frais de justice trop lourds. L'édit de 1673 fut rapporté l'année suivante sur l'initiative des parlements qui craignaient qu'un système foncier trop rationnel ne diminuât le nombre de procès.

privilèges, les révocations des donations, la publicité est assurée par simple inscription sous forme d'extrait analytique.

Cette publicité est faite sur un registre qui n'a aucun rapport avec la matrice cadastrale ; les renseignements fournis par le cadastre n'y figurent qu'autant qu'ils sont nécessaires pour déterminer l'identité des parcelles.

La publicité du régime hypothécaire est une *publicité dite personnelle*, c'est-à-dire que les propriétaires sont inscrits suivant l'ordre et la date de l'inscription et que sous leur nom figurent tous les immeubles sur lesquels ils exercent des droits réels. Une table alphabétique des noms des propriétaires facilite d'ailleurs les recherches.

Cette publicité est complétée par un registre des dépôts et un répertoire des comptes individuels. Le premier document a pour but de remédier aux retards apportés dans l'inscription et la transcription des actes, le second est destiné à recevoir les annotations de transcription et d'inscription relatives à chaque propriétaire.

Ces registres sont à la disposition du public et toute personne peut, moyennant rétribution, demander au bureau des hypothèques des renseignements sur un immeuble.

La publicité semble donc théoriquement être parfaite. Il en va autrement dans la pratique, car avec ce système, des charges peuvent grever la propriété sans qu'elles soient connues. Ces charges sont les hypothèques, qu'elles soient légales, judiciaires ou conventionnelles, et les privilèges.

Seule parmi ces droits réels, l'hypothèque conventionnelle n'est ni clandestine ni générale, elle est spéciale aux immeubles auxquels la sûreté s'applique et doit être inscrite.

L'hypothèque légale au contraire n'a pas besoin d'être inscrite pour être valable, elle ne l'est même jamais. C'est un droit occulte et d'autant plus dangereux qu'il est général, c'est-à-dire qu'il porte sur tous les biens présents et à venir.

Quant à l'hypothèque judiciaire, elle n'est pas occulte, puisqu'elle est soumise à une inscription, mais elle est générale quoi qu'on puisse en obtenir la réduction par décision de justice.

On voit donc que le régime hypothécaire a une publicité très incomplète et que si les acquéreurs d'immeubles connaissent exactement les hypothèques conventionnelles ou judiciaires qui grèvent leurs acquisitions, ils ignorent généralement les charges occultes constituées par les hypothèques légales ou les privilèges.

Pour remédier à ces inconvénients, le législateur a édicté un certain nombre de mesures *dites de légalité*.

Le nouvel acquéreur, dans le but de se garantir de toute éviction et de se libérer régulièrement, peut requérir sur la transcription de l'acte d'acquisition, un état des inscriptions sur transcription, un état de transcription d'office, et un certificat de non résolution. Ces pièces servent à connaître tous les droits dont on se propose la *purge*.

La purge des hypothèques légales se fait par dépôt au greffe du tribunal de la copie de l'acte d'acquisition ou d'adjudication certifiée conforme par avoué. Le greffier en adresse une expédition notifiée par exploit d'huissier aux femmes ou mineurs, ainsi qu'aux maris, aux tuteurs et au procureur de la République, en même temps une annonce est faite dans un journal pour inviter les intéressés à faire inscrire leurs hypothèques, dans un

délai de deux mois. Au bout de ce délai, l'intéressé a droit de requérir du greffier un certificat d'exposition de l'acte d'acquisition.

Si ce certificat est négatif, la purge est faite; s'il est positif, l'acquéreur le notifie au vendeur et somme celui-ci d'en apporter la main levée.

Quand la purge des hypothèques légales est achevée, il est procédé, s'il y a lieu, à la purge des hypothèques inscrites.

Cet exposé rapide de régime hypothécaire et des formalités de la purge montre combien la procédure en est longue et coûteuse, et la garantie incomplète.

Il faut remarquer aussi qu'avec ce système, le conservateur des hypothèques n'a pas le droit de contrôler l'acte, il ne peut le rejeter et n'a pas qualité pour s'assurer de la capacité légale des parties, son rôle est absolument passif et d'ordre purement fiscal. Il perçoit en réalité un impôt sur les transactions et une taxe sur les extraits d'actes dont il est chargé d'assurer la conservation. C'est aux intéressés à prendre toutes les dispositions utiles pour rendre l'acte inattaquable.

A la différence du registre des hypothèques, le livre foncier est un document *qui a pour but de garantir tous les droits réels affectant la propriété et comme moyen, le contrôle de la légalité des actes et l'établissement de la publicité la plus absolue.*

La légalité des actes contrairement à ce qui se passe dans le régime hypothécaire est assuré par un examen préalable avant toute inscription par un fonctionnaire qualifié. Si l'acte est irrégulier soit au point de vue juridique, soit au point de vue des énonciations qu'il contient, il est rejeté. Dans le cas contraire, il est inscrit

au registre. Le principe essentiel du livre foncier est « n'existe que ce qui est inscrit », ce qui élimine *a priori* toutes les charges occultes et entraîne l'inscription de toutes les hypothèques et de tous les privilèges, aucune radiation ne peut se faire sans un acte régulier, aucune inscription n'est détruite que par une autre s'y rapportant.

Pour que la garantie soit complète, il est nécessaire que tous les actes inscrits soient authentiques, l'acte sous seing privé ne devant en principe pas être accepté. La conséquence de la règle de la légalité est que les inscriptions faites au livre foncier ont force probante, qu'elles sont inattaquables et que la garantie des propriétaires et des tiers est absolue.

Pour remédier à ce que ces principes ont de trop rigoureux, on a recours à deux moyens :

1° A la prénotation qui est une inscription provisoire du droit que l'on se propose d'exercer ultérieurement. L'inscription de ce droit au registre en permet la publicité et tout tiers qui veut contracter est prévenu de son existence. La prénotation est faite généralement d'accord partie, mais en cas de refus du propriétaire, elle peut être ordonnée par le tribunal. Lorsque les droits ainsi inscrits sont reconnus, l'inscription devient définitive et remonte à la date de la prénotation. La prénotation n'empêche pas d'ailleurs l'inscription des nouveaux droits des tiers, mais leur inscription ne peut avoir d'effet si la prénotation est annulée et l'inscription radiée, les tiers ainsi lésés ont agi à leurs risques et périls, ils ne peuvent exercer aucune action sur le détenteur de l'immeuble.

2° Au fonds d'assurance. — Pour permettre de faire

face au paiement des indemnités que l'administration qui s'est portée garante de la légalité des inscriptions peut avoir à payer aux particuliers, il est constitué un fonds d'assurance. On a recours à ce fonds d'assurance lorsqu'il est reconnu que la faute est imputable à l'administration.

La publicité peut avoir lieu de deux façons :

1° Chaque parcelle a son feuillet spécial, mentionnant le nom du propriétaire, la nature du terrain, sa superficie et les droits de charges qui l'affectent ; c'est le folio réel.

2° Chaque propriétaire possède son feuillet et sous son nom figurent tous les immeubles qu'il possède, avec en regard de chacun d'eux, les renseignements relatifs à leur nature, à leur surface et aux droits et charges qui les grèvent ; c'est le folio personnel.

Dans la plupart des livres fonciers, ces deux sortes de publicité sont combinées.

La conséquence de la garantie que l'Etat donne au titre de propriété émanant du livre foncier est que celui-ci devient une véritable valeur mobilière dont la sécurité est assurée par l'Etat et qui est négociable comme n'importe quelle action, c'est le troisième caractère du livre foncier ou mobilisation du sol.

En résumé, si dans les deux régimes que nous venons de décrire les principes essentiels concourent à donner par des moyens presque identiques des garanties à la propriété individuelle, dans l'un, ces moyens sont, soit insuffisants, soit mis en valeur de façon défectueuse, alors que dans l'autre ils sont complets, efficaces et rendent la propriété du sol mobilisable et inattaquable. Ce sont ces qualités qui ont fait adopter le régime du livre

foncier dans la plupart des colonies françaises et des pays étrangers, de préférence au système de la transcription hypothécaire condamné à la fois par la doctrine et par l'expérience. C'est pour cette raison aussi que M. Boudillon, lorsqu'il fut chargé de préparer un projet d'organisation foncière pour l'Indochine, repoussa toute nouvelle extension du système métropolitain et préconisa le régime spécial qui fut, à quelques modifications près, instauré dix ans plus tard par le décret du 21 juillet 1925.

CHAPITRE PREMIER

DE L'APPLICATION AU CAMBODGE DU SYSTEME DE LA TRANSCRIPTION HYPOTHECAIRE ¹.

Les juridictions instituées par le traité du 11 août 1863. Le tribunal résidentiel, le tribunal mixte, les juridictions cambodgiennes. Création du tribunal de première instance de Phnôm-Penh le 24 février 1881. Règles de compétence et législation appliquée par ce tribunal. Organisation du bureau de conservation des hypothèques au siège du tribunal de Phnôm-Penh en 1899. Conséquences au point de vue de la réglementation foncière de cette mesure fiscale. Imperfection et portée restreinte du système hypothécaire institué au Cambodge.

*
**

L'application au Cambodge du Régime hypothécaire français ne fut pas l'expression de la volonté formelle du Gouvernement protecteur d'établir dans le pays protégé le système de la métropole. La loi du 23 mars 1855, en effet, était comme nous l'avons vu trop critiquée ² pour que le législateur colonial ait pu songer à étendre au nouveau protectorat un système reconnu défectueux.

Il faut voir dans l'adoption au Cambodge du régime

1. Il est impossible d'esquisser un historique des essais d'organisation foncière au Cambodge, sans avoir recours aux Travaux de M. Boudillon. L'analyse qui va suivre du système hypothécaire et des premiers livres fonciers doit beaucoup à l'esprit critique de cet auteur qui en 1915 exposa avec talent dans un rapport au ministre des Colonies, les faiblesses de notre politique foncière d'avant guerre.

2. Voir *supra*, page 70 et suivantes.

de la transcription, la suite occasionnelle de la création à Phnôm-Penh d'un tribunal français de première instance et surtout une mesure fiscale ¹

Les premières dispositions relatives à la création au pays Khmer d'une juridiction française sont contenues ² dans le traité du Protectorat, passé à Oudong le 11 août 1863, entre le Roi Norodom et l'Amiral de la Grandière. L'article 7 de ce traité stipulait, en effet, que les français dépendraient désormais, pour toutes les difficultés qui pourraient s'élever entre eux, de la juridiction française, l'autorité cambodgienne n'ayant à se mêler en aucune manière de leurs conflits non plus que des différends qui surviendraient entre Français et Européens étrangers, différends qui seraient jugés par le Résident français.

Le Gouvernement protecteur s'engageait en revanche à s'abstenir de toute intervention dans les contestations des sujets cambodgiens entre eux.

Les conflits qui mettraient aux prises Français et Cambodgiens devaient, le cas échéant, être jugés par le représentant du Protectorat qui s'adjoindrait un fonctionnaire cambodgien.

1. L'hypothèque a néanmoins été expressément créée par l'Ordonnance royale du 24 janvier 1908 (art. 29). « Les actes portant aliénation peuvent indiquer qu'un terrain sera affecté comme sûreté de la dette. Le créancier a dans ce cas un droit dit droit d'hypothèque, qui lui permet de faire vendre, de préférence à un autre, le terrain sur lequel porte ce droit d'hypothèque pour obtenir le paiement du montant de sa créance. La date détermine l'ordre des inscriptions concernant ce droit d'hypothèque et par suite le droit de préférence sur le prix du terrain. Le Code civil cambodgien de 1920 a, comme nous l'avons vu, donné de ce droit une définition un peu différente. Malgré l'existence de ces dispositions de la législation cambodgienne, il n'en est pas moins vrai que l'hypothèque reste au Cambodge une institution juridique française, conséquence de l'extension au Cambodge des lois métropolitaines. »

2. Voir *supra* page 48.

Ce premier texte établissait donc trois ordres de juridictions :

1° le tribunal résidentiel qui connaissait des différends entre Français et plus généralement entre Européens ;

2° le tribunal mixte composé du Résident général et d'un fonctionnaire cambodgien, chargé de régler les conflits survenus entre Français et Cambodgiens ;

3° les juridictions cambodgiennes déjà existantes lors de notre arrivée dans le pays et qui conservaient tout naturellement leur rôle et leur autorité vis-à-vis des Khmers.

Les règles de compétence et de procédure du tribunal résidentiel furent fixées par l'ordonnance royale du 1^{er} avril 1873. Cette façon d'agir constituait non seulement une erreur juridique, mais encore une véritable violation du traité en 1863 qui prévoyait que le pays protecteur était seul qualifié pour régler les conflits qui s'élèveraient entre ses nationaux et *a fortiori* pour déterminer les règles de compétence et de procédure à leur appliquer. C'est pour faire disparaître cette anomalie¹ que, dix ans plus tard, une déclaration synallagmatique, en date du 17 novembre 1883, abrogea « la partie des ordonnances de 1873 qui s'appliquait à la juridiction purement européenne dévolue à la France en vertu des traités ».

Cette déclaration fut confirmée le 24 février 1881 par un décret créant, à Phnôm-Penh, un tribunal de première instance.

1. Bien que cette façon défectueuse de procéder soit à rapprocher des actes illégaux du pays protecteur en matière domaniale (voir *supra* page 36) il est probable qu'elle provenait plus de l'inexpérience des parties en matières de protectorat que d'une volonté affirmée d'interpréter dans un sens favorable aux Cambodgiens le traité de 1863.

La compétence de ce tribunal était fort étendue : *Ratione loci*, elle englobait tout le Cambodge, *ratione personae*, elle s'appliquait « à tous les sujets d'une puissance européenne ou américaine, à quelque nationalité, qu'ils appartenissent et dans tous les cas où il n'y avait pas de Cambodgiens en cause » (art. 1^{er}).

La législation que devait appliquer ce tribunal pour le jugement de ces justiciables était celle alors appliquée en Cochinchine et qui devait être promulguée au Cambodge (art. 2).

Cette promulgation eut lieu le 10 mai 1883, par le Gouverneur de la Cochinchine, dans les formes qui avaient été choisies, vingt ans plus tôt, pour cette colonie, c'est-à-dire qu'un exemplaire¹, imprimé et relié des codes civils, de procédure civile, de commerce, d'instruction criminelle et pénal fut déposé solennellement au greffe du tribunal de première instance de Phnôm-Penh, le 30 mai 1883 (art. 3).

La compétence du tribunal de Phnôm-Penh, réduite les premières années, aux conflits entre Européens, fut étendue par l'Ordonnance royale du 11 juin 1897 qui, supprimant les tribunaux mixtes institués par le traité du 11 août 1863, remit à la juridiction française « la connaissance des litiges en toute matière dans lesquels un européen, un sujet français ou un étranger quelconque était en cause ». Un décret du législateur français compléta cette ordonnance le 6 mai 1898 et précisa que « la procédure et la législation à observer devant les juridic-

1. Le Code qui servit à la promulgation des lois françaises en Cochinchine était un Code Tripiér édition Diamant, tirage 1864 extrêmement concis et sommaire, celui qui fut déposé au greffe du Tribunal de Phnôm-Penh était un exemplaire des codes français et lois usuelles de Rivière Faustin Hélie et Pont, édition 1881.

tions du Cambodge seraient celles appliquées, en Cochinchine, devant les tribunaux de première instance et les justices de paix à compétence étendue ».

La conséquence de ce nouveau texte était que le domaine de la loi française était considérablement augmenté et qu'à l'avenir, dans les conflits où des Cambodgiens se trouveraient avoir pour adversaires des étrangers², la loi française devait être appliquée.

Pour parfaire cette organisation, le législateur colonial décida d'installer à Phnôm-Penh, siège du tribunal de première instance et considéré comme chef-lieu judiciaire du pays, un bureau de conservation des hypothèques. Ce projet fut réalisé par l'arrêté du Gouverneur général du 24 août 1899, qui fut publié le 4 septembre suivant. Ce texte avait aussi un but fiscal et établissait concurremment au Cambodge, l'impôt de l'enregistrement.

Dans son article premier, il rendait « applicables, dans le ressort du tribunal de Phnôm-Penh, les lois, décrets et ordonnances de la métropole qui, en vertu de l'arrêté du 2 septembre 1865, régissent, en Cochinchine, les droits d'hypothèque ».

Cette référence n'était pas bien explicite et l'on peut se demander quels étaient les textes rendus applicables au Cambodge par cet arrêté. En fait, le texte en question visait les lois, décrets et ordonnances qui régissent en France les droits d'enregistrement et d'hypothèque et qui se trouvent inscrits dans l'exemplaire des codes déjà promulgués et déposés au greffe du tribunal de Saïgon, en conformité de l'article 2, de l'arrêté du 7 mars 1865;

1. Sauf toutefois lorsque ces étrangers étaient annamites ou assimilés. Dans ce cas la loi annamite était applicable.

ces codes étaient d'ailleurs fort incomplets en ce qui concerne le régime hypothécaire et la loi du 21 ventôse, an VII était à peine mentionnée¹.

L'article 2 réduisait de moitié les tarifs établis par les actes promulgués et précisait que le paiement du droit de transcription se ferait au moment de l'accomplissement de cette formalité et non au moment de l'enregistrement de l'acte.

L'article 6 déclarait la transcription facultative pour les actes portant vente, concession ou acquisition de terrain par le Protectorat ainsi que pour les actes reçus par les Résidents et greffiers faisant fonction de notaires et pour les actes sous seing privé portant mutation de propriété des biens, immeubles et dans tous les cas où la loi du 23 mars 1855 rend cette formalité obligatoire.

L'article 7 déclarait que « tout immeuble situé sur le territoire du Cambodge pourra être hypothéqué, pourvu qu'il soit la propriété d'un Français, d'un Européen, ou encore d'un Asiatique étranger, ayant déclaré sans l'acte constitutif d'hypothèque contracté sous l'empire de la loi française ».

Il est permis de se demander quelle était la valeur d'un tel système. La question de sa légitimité semble assez douteuse. Le système hypothécaire fait, sans confusion possible, partie du statut réel qui doit être normalement déterminé par la loi du lieu. Il paraît donc difficile d'admettre que la loi française ait pu régir les

1. Cette lacune provenait de la concision extrême des Codes Tripiér qui avaient servi à la promulgation en Cochinchine.

Les Codes Rivière Faustin Hélie et Paul Pont étaient beaucoup plus complets; ils mentionnaient non seulement la loi du 21 ventôse, an VII mais contenaient encore *in extenso* la loi du 23 mars 1855.

biens immobiliers situés au Cambodge. De plus, l'administration du Protectorat qui avait rédigé l'arrêté du 24 août 1899 ne paraissait pas qualifiée pour le faire. Il ne semble pas, en effet, qu'un Gouverneur des Colonies ait, dans ses pouvoirs, une délégation suffisante pour régler une question aussi grave que le statut réel ¹.

Quant à son étendue, elle était fort restreinte. L'arrêté du 26 août 1899 laissait, en effet, aux intéressés, la faculté de s'y soumettre et de s'y dérober; alors qu'en France la transcription est, en général, obligatoire, elle était au Cambodge toujours facultative.

La législation allait même plus loin dans la voie de la magnanimité et, pour ne pas paraître influencer les particuliers, précisait que les droits de transcription ne devaient être payés qu'au moment de celle-ci, ainsi les intéressés ne se croiraient pas obligés à la transcription par le fait d'avoir payé les droits au moment de l'enregistrement de l'acte. Le même souci de liberté et d'indulgence se révélait enfin par la création de la seule hypothèque conventionnelle, facultative par sa définition même.

En résumé, l'action du régime hypothécaire français, tel qu'il fut institué au Cambodge par l'arrêté du 4 août 1895, fut réduite au minimum. Si ce régime accordait en théorie, à ceux qui l'adoptaient, les mêmes garanties que celles prévues dans la métropole et excluait en principe toute chance de dol ou de collusion, en réalité, les avantages qu'en retira la population furent très restreints car les indigènes dispensés de la formalité de la

1. Voir *supra*, page 5.

transcription omirent le plus souvent de faire transcrire leurs actes sur les registres de la conservation des hypothèques¹.

Bien qu'au cours des dernières années, le développement économique et la civilisation aidant, la situation se soit un peu améliorée², le régime de la transcription hypothécaire tel qu'il a été institué dans ce pays, reste toujours précaire et peu susceptible d'avenir. Son champ d'action restreint, son caractère quelque peu périmé, les défauts inhérents à sa nature ne peuvent le

1. M. Boudillon note qu'en 1902 et 1911 années pendant lesquelles il a été enregistré le plus grand nombre d'hypothèques, il a été inscrit 20 hypothèques conventionnelles représentant 697.200 pour 1911. 5 hypothèques provisoires d'une valeur de 9.600 pour 1902.

2. Etat des inscriptions hypothécaires prises à la Conservation des hypothèques de Phnôm-Penh de 1913 à 1933.

<i>Années</i>	<i>Nombre d'inscriptions</i>	<i>Importance des capitaux garantis. en \$</i>
1913	52	421.500 00
1919	47	899.000 00
1925	222	1.391.000 00
1928	429	3.897.000 00
1929	525	8.324.000 00
1930	507	7.004.000 00
1931	452	5.917.000 00
1932	292	5.810.000 00
1933 (1 ^{er} semestre).....	112	1.078.000 00

Etat des mutations immobilières effectuées au Cambodge de 1913 à 1933 (transcription hypothécaire).

<i>Années</i>	<i>Nombre de mutations</i>	<i>Importance des immeubles mutés</i>
1913	171	332.000 00
1919	175	708.000 00
1925	306	1.503.000 00
1928	534	3.005.000 00
1929	651	407.000 00
1930	654	2.022.000 00
1931	496	1.442.000 00
1932	462	765.000 00
1933 (1 ^{er} semestre).....	217	391.000 00

faire considérer que comme un système transitoire, qui eût à son heure une certaine utilité, mais qui devra disparaître dès qu'un régime foncier uniforme et mieux étudié aura pu être appliqué à l'ensemble du Cambodge.

CHAPITRE II

L'ECHEC DES PREMIERS LIVRES FONCIERS

Le livre foncier prévu par la décision du 17 juin 1884. Les causes de son échec. L'ordonnance royale du 25 avril 1902. Nouveau projet de livre foncier. Inapplication de l'ordonnance précitée. Motif de son insuccès. La mission de l'administrateur stagiaire Meillier au Siam en 1906. Description du système siamois institué par le roi Chulalong-Korn. Raisons pour lesquelles l'administration du protectorat refusa de l'adopter au Cambodge.

L'ordonnance royale du 24 janvier 1908, ses faiblesses, son insuccès. Causes générales de l'échec de la politique foncière française de 1884 à 1908. Influence qu'ont eu ces échecs répétés sur la politique actuelle.

*
**

Les premiers essais de livres fonciers au Cambodge datent de 1884. Jusqu'à cette époque, en effet, la vieille organisation khmère, décrite dans la première partie de cet ouvrage n'avait guère reçu de modification que de l'ordonnance royale du 15 janvier 1877 dont la portée avait été tout à fait limitée¹.

Au début de l'année 1884, le Gouvernement protec-

1. L'Ordonnance royale du 15 janvier 1877 qui s'était contentée de classer et de préciser les diverses variétés de contributions fournies par la propriété foncière, avait eu néanmoins un certain retentissement car elle avait permis de refuter la théorie dans laquelle le Roi était considéré comme propriétaire de tous les terrains quels qu'ils soient (voir *supra*, page 15).

teur, désireux de faire cesser les abus de toutes sortes qu'autorisaient dans le royaume des institutions trop archaïques décida, comme nous l'avons vu, d'octroyer par un acte complémentaire, les réformes que n'avait pas su provoquer le traité de 1863.

La convention du 17 juin 1884, n'était qu'un texte de principe, elle jetait les bases d'un certain nombre d'innovations et notamment prévoyait la création de la propriété immobilière individuelle. Le texte d'application suivit quelques mois après avant même que l'acte organique ait reçu l'approbation du pouvoir central².

Le 28 octobre de la même année, en effet, le Gouverneur de la Cochinchine, Thomson, prit une décision réglant la constitution de la propriété foncière.

La décision du 28 octobre 1884 comprenait sept titres dont les objets étaient les suivants :

Titre I. — Constitution de la propriété ;

Titre II. — Division du domaine de l'Etat.

Titre III. — De l'administration du domaine de l'Etat ;

Titre IV. — Des occupants ;

Titre V. — De l'aliénation ;

Titre VI. — De la conservation de la propriété ;

Titre VII. — De l'expropriation.

Sur ces sept parties, trois seulement intéressaient l'organisation de la propriété individuelle.

Le titre premier amorçait la réforme en se basant sur le fait que le Roi étant propriétaire des terres du royaume, les habitants devaient avoir en leur possession, soit des actes de location, soit des actes d'aliénation tempo-

2. La convention du 17 juin 1884 ne fut approuvée par le Gouvernement de la République que par la loi du 17 juillet 1885 et le décret du 9 janvier 1886.

raire Le législateur mettait donc les détenteurs de titres en demeure d'en faire le dépôt entre les mains du Résident et de les produire dans un délai de six mois à compter de la publication de la décision. Faute de quoi, ils seraient considérés comme déchus de leurs droits. Les titres, après vérifications, devaient être rendus aux intéressés.

Le titre quatrième intitulé : « Des occupants » avait pour but de régler le plus équitablement possible le sort des occupants du sol qui, n'ayant pu fournir un titre ou en ayant fourni un insuffisant, se trouvaient dans une situation irrégulière.

Le titre VI, de la conservation de la propriété instituait le *régime du Livre foncier*. Il devait être ouvert dans chaque commune un registre de la propriété tenu en langue française par les Résidents.

Les actes entraînant mutations devaient désormais être passés par écrit, et les chefs de canton devaient les faire parvenir au Résident chargé de les transcrire sur les registres *ad hoc*. C'était une extension au Cambodge du régime Cochinchinois du *Dia-bô*¹ ou plus exactement une anticipation du régime des *Dia-bôs* transformés en livres fonciers qui ne devait être appliqué à notre plus ancienne colonie indochinoise qu'en 1891.

Les prescriptions et les dispositions de la décision de 1884 n'eurent pas le succès auquel on aurait pu s'attendre et qu'avait escompté le Gouverneur Thomson. Rédigée par un homme qui passait à juste titre pour connaître à fond les institutions annamites, mais dont la venue trop récente au Cambodge expliquait l'ignorance des

1. *Dia-bô*, registre foncier annamite.

choses khmères, la décision en question avait le tort de se baser sur des unités territoriales inconnues au Cambodge, comme le canton ou la commune¹. De plus, ce texte ne tenait pas non plus suffisamment compte de l'apathie native des indigènes et plus spécialement des Cambodgiens.

Aussi, ne faut-il pas trop s'étonner qu'aucun des dépôts prescrits n'aient été faits. Les Cambodgiens continuèrent comme par le passé à conclure verbalement leurs contrats ou quand exceptionnellement ils les passaient par écrit à omettre volontairement de les faire transcrire sur le registre prévu. Inappliquée dès le début, la décision de 1884 sombra dans l'oubli au moment des troubles insurrectionnels de 1885 qui firent réfléchir le Gouverneur Thomson sur la précarité des réformes hâtives.

De la convention du 28 octobre 1884 qui ne fut jamais abrogée subsista néanmoins la partie qui concernait le droit public, c'est-à-dire ce qui avait trait à la division du domaine de l'Etat à son aliénation, et à l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui est toujours en vigueur par les Cambodgiens.

L'échec de la décision de 1884 eut pour résultat de faire passer pendant quelque temps au second plan, les préoccupations de réformes foncières. Il fallut attendre dix-huit ans pour voir tenter un nouvel essai d'organisation de la propriété individuelle. Ce n'est, en effet, qu'à la date du 25 avril 1902 que le Gouvernement cambodgien « envisageant d'une part la nécessité de mettre un terme

1. La commune cambodgienne ou khum est une création relativement récente du Protectorat français. Instituée le 5 juin 1908 elle a été à plusieurs reprises réorganisée, notamment en 1919 et 1925.

aux contestations sur les terrains par l'application stricte des dispositions du code rural qui donne la propriété de la terre à celui qui la défriche ou la fait défricher par ses serviteurs ; d'autre part, la nécessité également de reconnaître les droits existants au profit de ceux qui ont acquis leurs biens soit par achat, donation ou succession, soit de toute autre manière soumis à la signature du Roi un projet de livre foncier établi par Srok¹, par les soins du Mésrok, assisté des Chumtups² et des Kromokars³.

Cette ordonnance avait sur le précédent texte un avantage appréciable. C'était désormais l'autorité indigène qui était chargée de dresser le tableau initial de la propriété et d'y faire figurer le nom des possesseurs, des parcelles, et les abornements de celles-ci. Ce tableau devait être soumis au visa du Gouverneur indigène, puis du Résident chef de province et affiché après approbation à la Salasrok⁴.

Toutes les contestations devaient être réglées dans un délai de six mois, à l'expiration duquel devait être établi, sans frais, un livre foncier pour chacun des srok. Ce livre foncier devait porter (art. 4), le nom des propriétaires et la situation de leurs biens, puis (art. 5), recevoir mention de toute mutation, partage ou acte modifiant la propriété.

L'article 7 maintenait pour l'exécution des précédentes prescriptions la sanction rigoureuse du vieux code rural

1. Srok littéralement pays, en fait, le srok était une circonscription territoriale dont le chef était le Mésrok.

2. Chumtup, adjoint des chefs de village.

3. Kromokar, terme employé pour désigner un fonctionnaire d'autorité.

4. Salasrok, maison commune.

cambodgien qui frappait de déchéance le propriétaire qui abandonne son fonds pendant trois ans.

On constate, d'après ce qui précède, qu'à part les trois premiers articles qui seuls étaient précis, ce texte restait obscur en bien des points. Il était notamment permis de se demander en ce qui concernait le livre foncier définitif qui devait être chargé de sa rédaction et de sa tenue. De quelle façon devaient être inscrits et transcrits les actes, si ceux-ci devaient être classés suivant le système du folio réel ou du folio personnel.

Il y avait aussi, au point de vue du droit public cambodgien, une erreur de circonscription territoriale, le srok, dont il était fait mention, était alors quelque chose de mal déterminée et les textes qui devaient préciser la hiérarchie des diverses circonscriptions n'avaient point encore vu le jour¹.

L'ordonnance royale de 1902 n'eût pas plus de succès que la décision de 1884. Bien qu'elle eût été conçue et mise en application dans une période de calme, elle ne reçut pas même un commencement d'exécution et le Roi Norodom I^{er} mourut sans avoir pu doter son peuple de l'organisation foncière qu'il lui avait promise.

Le troisième essai de livre foncier fut tenté quelques années plus tard dans les débuts du règne de Sa Majesté Sisowath, en janvier 1908.

1. Dans l'état actuel de l'organisation du Cambodge on peut classer les circonscriptions administratives cambodgiennes de la façon suivante. A la base se trouve le khum ou commune dirigé par le Mekhum, puis vient le khand (canton) aux destinées duquel préside le Chaufai-khand. Plusieurs Khands forment un srok dont le chef est le Chaufaisrok. L'ensemble des sroks forme le khèt gouverné par le Chaufaikhèt. Khèt et circonscription résidentielle coïncident et le Résident de France contrôle les actes d'administration directe faits par le Chaufaikhèt. En 1902, le srok n'était qu'une petite unité territoriale mal définie et le Mésrok ou « Chef du pays » avait des attributions plus comparables à celles des Mékhums qu'à celles des chaufaisroks d'aujourd'hui.

Alors que les décisions de 1884 et l'ordonnance royale de 1902 n'avaient été en réalité précédées d'aucune préparation et ne constituaient que des transpositions plus ou moins heureuses du système Cochinchinois, la rédaction de l'ordonnance royale du 24 janvier 1908 fut précédée d'une mission d'études au Siam.

Un administrateur stagiaire des services civils, M. Meillier, accomplit cette mission dans le courant de l'année 1906. Il rédigea à son retour, un rapport où il étudiait à la fois l'organisation du cadastre tel que l'avait conçue les fonctionnaires anglais chargés de ce service, l'enregistrement des terrains et l'application locale du système de l'acte Torrens.

L'initiative était intéressante, car au point de vue civilisation comme au point de vue économique, les royaumes siamois et cambodgiens étaient en beaucoup de points semblables et il n'y avait pas à première vue de raison qu'un système heureux au Siam fut voué à un échec dans le pays Khmer.

Nous ne nous étendrons pas sur le début du rapport de M. Meillier qui traitait du service du Cadastre Siamois. Le sujet est trop technique et sort du cadre de cet ouvrage.

La partie qui traite de l'enregistrement des terrains et du système de l'acte Torrens, mérite, au contraire, qu'on s'y arrête :

Nous notons tout d'abord, qu'on se trouvait à l'époque, au Siam, en présence d'un pays infiniment plus avancé au point de vue du cadastre qu'au Cambodge où rien de sérieux n'avait encore été fait.

La première opération accomplie par les Siamois

avec l'aide des géomètres anglais avait été, en effet, la constitution des plans parcellaires levés au $\frac{1}{4000}$ pour les terrains ruraux, au $\frac{1}{1000}$ pour les terrains urbains. C'était l'existence de ces plans parcellaires qui permettaient le fonctionnement du système que nous allons décrire.

L'immatriculation des terres se faisait de la façon suivante :

Les plans parcellaires auxquels étaient joints la liste des propriétaires étaient transmis au service de l'enregistrement des terrains qui, comme le cadastre, relevait du Ministère de l'Agriculture.

A la tête de ce service se trouvait, dans chaque province, un commissaire royal qui, muni des pièces énoncées, partait en tournée au commencement de la saison sèche pour procéder aux enquêtes définitives sur le terrain. Accompagné d'un adjoint et d'un géomètre, il avertissait les habitants de la région qu'il visitait, de se tenir prêts à lui fournir les preuves de propriété qu'ils avaient entre leurs mains. Sur le terrain, il identifiait les parcelles, grâce au plan parcellaire, et réglait les contestations en dernier ressort jusqu'à 160 ticaux¹.

Toutes les formalités, une fois accomplies, étaient portées sur une feuille d'enquête, établie au nom du propriétaire par le commissaire royal et portant les mentions suivantes :

Limite de la propriété ?

Le propriétaire possède-t-il des titres ?

De qui tient-il ses droits ?

1. Tical, unité monétaire siamoise. A cette époque 160 ticaux faisaient à peu près 100 \$ indochinois soit 250 francs.

Comment est-il devenu possesseur ?

Quelle preuve en donne-t-il ?

Il y a-t-il des contestations ?

La contestation porte-t-elle sur toute ou partie de la propriété ?

Qui représente le propriétaire ?

Il y a-t-il lieu de modifier le plan cadastral ?

Cette feuille d'enquête était remplie sur le terrain même et signée du Commissaire ou de son adjoint, de l'arpenteur et du Komnan¹. Elle servait de brouillon pour la confection de deux expéditions qui portaient les mêmes signatures, l'une conservée par l'administration, servait à l'établissement du titre définitif de propriété, l'autre, remise au propriétaire, jouait le rôle de titre provisoire jusqu'à ce que le titre définitif lui ait été remis.

Le cas était prévu où des mutations se produisaient avant que le titre définitif ait été délivré, ce qui aurait rendu les opérations précédentes inutiles. On procédait alors de la façon suivante : s'il s'agissait d'une aliénation définitive, on délivrait de nouveaux titres provisoires qui servaient à établir les titres définitifs. S'il s'agissait, au contraire, d'un droit réel tel que l'hypothèque ou la vente à reméré, on considérait ce droit comme une simple promesse, promesse d'hypothèque, de vente à reméré qui ne deviendraient véritable qu'au moment de l'établissement du titre définitif et à condition qu'il ait été transcrit sur ce titre.

L'établissement du titre définitif était fait après l'enquête du Commissaire royal et s'il y avait lieu, la sen-

1. Komnan, chef de village analogue au Mékhum cambodgien.

tence judiciaire confirmant les droits du propriétaire.

Ce titre indiquait :

Le nom des membres de la commission qui avait procédé à l'enquête ;

Le nom du propriétaire et le nom de ses parents ;

Sa résidence

Le lieu où était situé sa propriété ;

Sa superficie en brasses carrées et sa décomposition en multiples de brasses ;

Ses limites.

D'après la notice portée à la première page du titre, celui-ci était délivré par le Roi, sous la condition pour le propriétaire, de se conformer aux règlements en vigueur et à leurs modifications ultérieures. Il devait être rapporté au bureau de l'enregistrement pour toutes les transactions, vente, vente à reméré, hypothèque, succession, échange, donation, location au-dessus de trois ans. La moitié de la deuxième page du titre était occupée par le plan de la propriété signé du dessinateur et de l'inspecteur qui l'avait vérifié, l'autre moitié comprenait un tableau destiné aux modifications qui peuvent affecter le droit de propriété; ce tableau comportait, entre autres mentions, la date de la transaction, sa nature, le nom et l'identité des contractants, la superficie transmise et s'il y avait division, la superficie restante et le numéro du nouveau titre délivré.

Les titres étaient établis en double expédition, l'une était remise au propriétaire, l'autre conservée au bureau d'enregistrement de la province où elle était placée dans un volume qui en contenait cent. Un double répertoire était tenu d'autre part, l'un par village et parcelles,

l'autre, alphabétique, par noms de propriétaires, permettait des recherches rapides et faciles.

Dès que les nouveaux titres étaient mis en circulation, les anciens titres devaient être retirés à leurs détenteurs et versés aux archives.

Du moment où le nouveau régime s'appliquait, les transactions, pour être valables, devaient être enregistrées. Les contractants devaient se présenter, accompagnés de leurs témoins, au bureau de l'enregistrement de leur province. Là, on leur donnait un modèle imprimé du contrat qu'ils voulaient passer, ce qui évitait les erreurs et les omissions, et équivalait à la création de véritables contrats types.

Le nouveau régime foncier siamois ne s'était pas occupé seulement de régulariser la situation des propriétaires déjà existants. Comme il y avait encore au Siam de nombreuses terres en friche, le règlement prévoyait aussi, le cas d'occupation d'une terre vacante. L'individu qui avait l'intention d'acquérir de cette manière la propriété, commençait par planter des piquets indiquant les limites du terrain qu'il désirait obtenir. Puis il adressait sa demande au Komnan qui se livrait à une enquête sur place.

Les résultats de son enquête étaient ensuite transmis à l'Amphœu¹ qui délivrait à l'occupant une « attestation » de sa prise de possession et avertissant le bureau de l'enregistrement qui faisait procéder à l'affichage.

Cette attestation était valable pendant un an et donnait à son détenteur un droit de préférence, elle n'était par contre, pas transmissible et ne constituait pas un droit réel.

1. Amphœu, chef de circonscription territoriale supérieur au Komnan.

Notons enfin, pour terminer, que tout fonctionnaire de l'enregistrement avait le droit de s'opposer à l'enregistrement d'un acte qu'il estimait irrégulier, mais qu'il devait alors fournir par écrit au demandeur, les motifs de son refus. De plus, tout tribunal qui rendait un jugement sur une terre enregistrée, devait en donner communication au service de l'enregistrement, les parties étant même autorisées à le requérir en cas de négligence.

Le système siamois était en résumé, comparable à celui de quelques-unes de nos colonies, comme Madagascar ou le Sénégal. Il avait pourtant un caractère bien particulier, celui d'être obligatoire, car il ne laissait pas la liberté au propriétaire de s'y soumettre ou d'y échapper.

Il est permis de se demander pourquoi le Protectorat du Cambodge, en possession des renseignements que lui rapporta M. Meillier, ne tenta pas d'établir dans le pays Khmer, un système analogue au régime de l'acte Torrens modifié, qui fonctionnait au Siam¹. Ce régime avait pour le législateur cambodgien, l'avantage de l'expérience faite dans un pays très comparable au sien. Il avait aussi celui d'être déjà organisé dans les moindres

1. Le régime du Siam fonctionne en réalité sur le territoire de Battambang qui n'a été rattaché au Cambodge que par le traité franco-siamois du 23 mars 1907.

Les trachangs mentionnant le nom, l'âge et le domicile des propriétaires, la situation des rizières, leur nombre et leur contenance ont continué sous la domination française et jusqu'en 1925 à être délivrés au chef-lieu de la circonscription résidentielle par un agent spécial moyennant l'acquittement d'un droit de 0 \$ 24 par rai ou surface de 1.600 mètres carrés.

Cette façon de procéder a permis d'instaurer à Battambang dès les premiers temps de l'occupation, un véritable impôt foncier calculé sur les surfaces et les catégories des rizières, alors que fonctionna dans le reste du Cambodge et jusqu'à 1921 un système différent basé uniquement sur l'importance des récoltes.

détails. Il est vraisemblable qu'on le trouva trop coûteux et trop compliqué, il était basé sur le lever de plans parcellaires qui demandaient un grand nombre de géomètres et le nombre des bureaux d'enregistrement effraya vraisemblablement aussi l'administration française. A cela, il faut certainement ajouter que l'acte Torrens est en contradiction « avec les principes essentiels du Code civil » ou spéciales à la population cambodgienne comme la crainte que la mobilité trop grande des titres ne tarde pas à faire passer la propriété indigène entre les mains des Chinois qui ne demandaient qu'à l'accaparer.

La tentative d'organisation foncière qui suivit la mission au Siam de M. Meillier, s'inspira en réalité du décret du 28 février 1899, qui organisait, au Congo français, l'immatriculation des terres.

Ce régime était assez compliqué, bien que le législateur cambodgien ait eu le souci de le simplifier sur certains points.

L'ordonnance royale du 24 janvier 1908 ne visa d'abord que les Cambodgiens. Elle fut étendue l'année suivante (13 mai 1909), aux annamites et aux asiatiques étrangers, soit à tous les régnicoles, sauf les Européens.

Comme dans la décision de 1884, un délai de six mois était accordé aux possesseurs d'immeubles pour remettre au Mésrok leurs demandes d'immatriculation accompagnées d'un plan de terrain (art. 3).

Au fur et à mesure de la réception des demandes, le Mésrok devait dresser un tableau qui, à l'expiration du délai de six mois, serait affiché dans les salasroks (art. 6).

Si dans les six mois les demandes n'avaient fait l'objet d'aucune opposition, elles étaient soumises au Conseil

des notables, puis transmises au Gouverneur indigène qui, après visa, les envoyait au Résident, chef de circonscription (art. 8).

Le résident, après s'être assuré que les formalités précédentes avaient été régulièrement remplies, procédait à l'immatriculation du village (art. 9).

Les contestations qui pouvaient s'élever au sujet de l'immatriculation des terres étaient jugées, soit par le Conseil des notables, soit par les tribunaux.

Le Conseil des notables connaissait, sans appel, des contestations portant sur la description physique du terrain (art. 10). Si, au contraire, le conflit avait trait à la nature des droits invoqués, une solution ne pouvait être apportée que par les tribunaux (art. 11) et l'immatriculation ne pouvait avoir lieu que sur la production d'une expédition du jugement devenu définitif (art. 12).

Les tribunaux étaient d'ailleurs tenus de juger, suivant certaines règles établies.

Les principes étaient les suivants :

- 1° la possession est une présomption de propriété ;
- 2° l'exploitation d'un terrain de façon paisible et de bonne foi, vaut même contre le propriétaire s'il en existe un et qu'on l'ignore. Il y a suivant les cas deux délais à observer :

L'un est de cinq ans si le propriétaire réside hors du Khét.

L'autre de trois ans, dans le cas contraire.

L'exploitation sans bonne foi pendant dix ans confère d'ailleurs les mêmes droits que la bonne foi.

Une troisième règle prévoyait que le terrain abandonné pendant cinq ans devait être réputé domanial.

4° La bonne foi est à présumer pour les possesseurs et c'est au prétendu propriétaire à prouver leur mauvaise foi.

5° La possession pour autrui, aussi prolongée soit-elle, ne confère pas la vocation à la propriété.

Sous le régime de l'ordonnance royale de 1908, l'immatriculation avait lieu sur le registre foncier du Khum (art. 15). Une copie nominative du titre établi au registre, certifiée par le résident et revêtue de son cachet, était remise au propriétaire (art. 16), ou à chacun des copropriétaires en cas d'indivision (art. 17)

Les autres intéressés recevaient de simples certificats d'inscription.

Il faut noter, d'autre part, que, quand on parlait de copie de titre, il fallait entendre traduction de titre, le titre était en effet établi dans le village en langue française et la pièce remise aux intéressés était en langue cambodgienne.

Les titres de propriété provenant de cette immatriculation constituaient des preuves absolues et inattaquables du droit du propriétaire (art. 18).

Un seul recours existait pour dol, sous forme d'une action personnelle en indemnité (art. 19).

L'ordonnance royale de 1908 ne se contentait pas de régler, d'une façon relativement précise la procédure de l'immatriculation foncière. Elle donnait aussi pour faciliter son application quelques définitions. Elle précisait d'abord la notion de propriété. « Le droit de propriété foncière est le droit de jouir et de disposer d'un terrain de la manière la plus absolue pourvu qu'on en fasse ni un usage prohibé par les lois et les règlements, ni abandon pendant plus de cinq ans » (art. 20).

Cette définition paraissait assez contradictoire, sa première partie inspirée du droit romain semblait généreuse, alors que la seconde issue évidemment du vieux droit khmer était plus sévère même que celui-ci, puisqu'il prévoyait des cas où malgré l'abandon, on pouvait conserver la propriété.

Une autre définition avait trait à la possession en matière immobilière.

« C'était pour le législateur de 1908, le fait d'exercer sur un terrain tous les droits qui découlent du droit de propriété » (art. 21). M. Boudillon fait remarquer avec juste raison que cet article est superflu et que si l'on applique le régime d'immatriculation foncière d'une façon absolue, il ne peut plus y avoir de possession, puisque chaque parcelle aura par principe fait l'objet d'une demande d'immatriculation ¹.

Un autre article (art. 22) garantissait les propriétaires contre toute dépossession autre que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique (prévu par la décision du 28 octobre 1884, art. 34, titre VIII).

Le reste de l'ordonnance royale traitait de la publicité, celle-ci devait être assurée par le résident pour que les droits reconnus deviennent opposables aux tiers. Quand il s'agissait de faits ou de conventions translatifs de propriété ou de droits réels, les droits devaient être inscrits sur le titre de propriété (art. 25) et sur la copie. Mais une lacune existait dans cette disposition, car on ne savait pas quel était le mode de constatation des faits et conventions à publier. Il aurait fallu, note M. Boudillon, avoir recours à la jurisprudence et tenir pour actes authentiques et seuls valables si les parties ne

1. Boudillon, *Le régime de la propriété foncière en Indochine*.

savent pas signer, ceux qui sont certifiés par le Mésrok (arrêt de la cour d'appel de Saïgon, du 17 mai 1900).

L'ordonnance royale du 24 janvier 1908, modifiait ensuite quelques règles traditionnelles du droit cambodgien. Tout d'abord, la clause attribuant la propriété de l'immeuble au créancier gagiste en cas de non remboursement devenait nulle, il fallait désormais, poursuivre la vente pour obtenir le prix. C'était une modification au contrat d'antichrèse et une extension de l'article 2088 du Code civil français. M. Bouvillon fait remarquer avec juste raison que cette disposition, qui est restée inappliquée, n'ayant pas été comprise des Cambodgiens, était contraire à la lettre des vieux codes khmers et notamment à l'article 53 de la loi concernant les plaintes et 94 du Code des lois rurales. « Quiconque porte plainte contre quelqu'un en disant qu'il a confié ou engagé un terrain, des rizières, des jardins, des plantations, etc... et si après trois ans, cinq ans, sept ans, selon qu'il habite loin, il n'est pas venu pour racheter ces biens-fonds, et s'il n'a pas porté plainte dans celui des délais qui le concerne, on dit que le propriétaire de ces biens-fonds a cessé de les aimer. On ne doit pas recevoir la plainte. Si dans la plainte il déclare qu'il a réclamé, racheté, retiré ses biens-fonds dans le délai qui le concernait, on doit recevoir sa plainte et juger (art. 53, vol. 2, p. 172) ». Si quelqu'un a mis en gage sa demeure, sa rizière, son champ de paddy, son jardin potager pour cinq ou sept ans, celui qui a reçu ses immeubles ne devra pas les remettre à un autre. Mais il sera libre de les habiter ou de les travailler. Si le propriétaire vient les réclamer, il devra les lui remettre. Par contre, si celui qui les a mis en gage ne vient pas les réclamer et laisse écouler neuf ou dix ans, cette demeure-

re, cette rizière, ce champ de paddy, ce jardin potager deviendront la propriété de celui qui les a reçus en gage il pourra les habiter ou les travailler en tous droits, car ils sont à lui (art. 94, vol. 2, p. 417).

Ayant ainsi modifié l'antichrèse, le rédacteur de l'ordonnance royale de 1908, tenta d'établir l'hypothèque (art. 29). Celle-ci était au vrai dire assez mal définie. Le texte déclare, en effet, que l'hypothèque permet au créancier de faire vendre de préférence à un autre le terrain sur lequel porte son droit pour obtenir paiement du montant de sa créance. Cette définition était incomplète, car si le droit de préférence était mal précisé, il n'était nullement question du droit de suite.

L'article 32 enfin était ainsi conçu : « Les gouverneurs de province doivent tenir un double en cambodgien du registre d'immatriculation ; dans ce but, toute mention portée sur le registre d'immatriculation fera l'objet d'une note aux gouverneurs. » C'était une mesure de publicité destinée à permettre au public de se renseigner. En théorie, c'était parfait, et chacun pouvait, s'il en avait envie, consulter le registre. En fait, on ne savait pas comment devait se faire cette consultation des registres, s'ils devaient être feuilletés chez les gouverneurs ou chez le résident. La lacune la plus grave était qu'aucun délai, aucune formalité n'était sanctionnée : c'était la porte ouverte à toutes les erreurs, à toutes les omissions, au manque de concordance enfin entre les deux registres.

En résumé, le système de l'Ordonnance royale de 1908 que l'administration du protectorat avait préféré au régime plus complet et plus simple que M. Meillier avait étudié au Siam, deux ans auparavant, était loin d'être un chef-d'œuvre. Au défaut de préparation qui appa-

raissait nettement à la première lecture s'ajoutaient des erreurs.

Le srok ne répondait à rien au point de vue des circonscriptions territoriales et son conseil des notables n'avait ni autorité ni compétence pour jouer le rôle qu'on lui confiait et notamment pour assurer le règlement des litiges fonciers. Cette critique tomba d'ailleurs quelques mois plus tard, car une ordonnance royale du 5 juin 1908 supprima le srok et organisa le Khum, circonscription territoriale plus vivante et plus près de la réalité.

Une autre critique plus grave pouvait encore s'adresser au système de l'ordonnance royale de 1908, c'est qu'au lieu de reprendre le système de 1902 ou d'imiter le système siamois et de rechercher sur place les renseignements concernant les propriétaires, on laissa l'immatriculation à l'initiative des habitants en se contentant de leur fixer un délai impératif.

Il ne faut pas s'étonner que malgré plusieurs circulaires du résident supérieur à ses chefs de province (2 octobre et 8 octobre 1908, 1^{er} juin 1909), et du ministre de l'Agriculture aux gouverneurs cambodgiens (24 novembre 1908, 5 mai 1909), l'ordonnance royale resta inappliquée. Il fallut donc tout reprendre et une ordonnance royale du 8 janvier 1912, notifiée aux chefs de province, institua dans chaque khum une commission des terrains composée du Mékhum¹, du chumtup réachéa², et successivement de chaque propriétaire intéressé. C'était cette commission qui était chargée de rédiger les demandes et d'entamer la procédure d'immatriculation.

Cette commission était dotée de pouvoirs assez sérieux

1. Mékhum, maire chef du village.

2. Chumtup, adjoint du Mékhum.

et des sanctions relativement rigoureuses s'appliquaient à ceux qui ne répondraient pas à ses convocations.

On prévoyait aussi des punitions pour ceux des fonctionnaires qui chargés d'un travail d'immatriculation n'auraient pas suffisamment avancé leur tâche dans l'année. En cas d'absence, de mauvaise volonté du propriétaire, la Commission pouvait se substituer à lui et faire la demande à sa place.

Cette nouvelle Ordonnance royale qui se montrait enfin énergique devait se heurter à l'immensité d'une tâche que l'on abordait avec de trop faibles moyens. M. Boudillon rapporte que pour la seule province de Kompong-Cham, on évaluait à l'époque les khums à 150 et les parcelles de chacun d'entre eux à 300, soit 45.000 dossiers à étudier dans l'année pour le résident et autant de titres de propriétés et de copies à rédiger¹.

Une autre question se posait aussi : la question des chamcars. L'ordonnance royale du 28 octobre 1907 avait fixé les droits précaires de leurs possesseurs en stipulant (art. 5) que tout individu occupant un terrain et payant la redevance fixée par les percepteurs, ne pouvait être dépossédé par eux. C'était dire que les percepteurs pouvaient évincer les cultivateurs qui ne payaient point. Le rédacteur de l'ordonnance royale de 1908 approuvait tout d'abord cette façon de voir, de même qu'il approuvait la déchéance par abandon. C'était dire qu'il ne croyait pas devoir consolider dans ce cas particulier les droits des occupants, ce qui était contraire au fond à l'esprit général de la réforme entreprise qui tentait

1. Les travaux récents d'immatriculation ont montré que ces chiffres étaient encore loin de la réalité. Il faut estimer un khum moyen à 2.000 parcelles et une province moyenne à 60 khums.

d'établir une propriété définitive et solide. C'est ce qui explique que le 7 mai 1909, une nouvelle ordonnance royale abrogea l'article 5 de l'ordonnance royale de 1907 et assimila les chamcars aux autres catégories de terrains, forçant désormais les détenteurs à réclamer comme n'importe quel autre propriétaire l'immatriculation des parcelles occupées par eux.

Nous avons esquissé au cours de ce chapitre quelques-uns des motifs d'ordre particulier qui valurent aux premiers livres fonciers, l'insuccès que l'on sait. A ces motifs, il faut ajouter des causes plus générales et plus profondes, communes aux trois tentatives d'organisation foncière que nous avons décrites.

Parmi ces causes, la plus importante est sans aucun doute le manque de préparation. Il est évident que l'on a voulu aller trop vite au Cambodge. Les chefs d'administration locale ont à plusieurs reprises « voulu faire quelque chose », mais leur volonté a été altérée par la préoccupation de réaliser tout de suite. Cet état d'esprit apparaît nettement dans le fait qu'au pays khmer les livres fonciers ont toujours précédé le cadastre. Un livre foncier même rudimentaire ne peut être basé que sur une parfaite connaissance de l'identité des parcelles immatriculées et cette identité ne peut être déterminée matériellement que par des levers cadastraux soigneusement faits. Au Cambodge, cette base a été systématiquement négligée.

En 1884, époque du premier livre foncier, il n'y avait ni carte topographique à grande échelle, ni lever parcellaire, le service du cadastre n'était même pas créé ; seuls existaient des levers d'itinéraire parfaitement inutiles à ceux qui avaient mission d'organiser la propriété individuelle.

En 1902, la situation était la même, sauf que le service du cadastre avait été institué le 22 février 1896.

En 1908, et dans les années qui précédèrent la guerre, si l'établissement de la carte au 1/400.000^e était en bonne voie, le total des levers parcellaires pouvant servir à l'immatriculation était encore très modeste :

25.000 ha. avaient été levés en 1908 et 1909, 25.000 en 1912, 55.000 en 1913, 50.000 en 1914, 60.000 en 1915, soit à peu près 250.000 ha. de plans en 1915, époque où l'on se préoccupa de changer à nouveau l'organisation foncière. Si l'on songe que le Cambodge a une superficie de 17 millions d'ha., dont 900.000 sont cultivés et quatre millions au moins sont cultivables, on s'explique aisément la vanité des efforts faits à cette époque.

Une autre critique pouvait aussi être adressée aux premiers livres fonciers : elle concernait la conservation de la propriété immatriculée. Si l'ordonnance royale de 1902 ne spécifiait pas qui devait tenir les registres des terres, la décision de 1884 et l'ordonnance royale de 1908 désignaient à cet effet les résidents et les gouverneurs cambodgiens. Sans douter de la compétence de ces fonctionnaires, il est permis de se demander si leurs multiples fonctions administratives leur permettaient d'accomplir utilement ces fonctions supplémentaires et purement techniques et s'il n'aurait pas été préférable d'adopter la solution des Siamois qui avaient créé un corps de commissaires royaux spécialisés dans l'immatriculation des terres et la conservation de la propriété.

Remarquons aussi en terminant que les premiers livres fonciers ne répondaient que de loin à la définition qui en a été donnée précédemment, à savoir : « Un document qui a pour but de garantir tous les droits réels affec-

tant la propriété et comme moyen de contrôle de la légalité des actes de l'établissement de la publicité la plus absolue. »

Si le but recherché était bien le même, les moyens employés étaient défectueux, le contrôle de la légalité n'était pas rudimentaire, mais nul ; le seul devoir du conservateur était de rejeter les conventions verbales. La publicité, elle, existait, mais restait théorique, on ne savait en particulier pas chez qui et comment pouvaient être consultés les registres fonciers. Quant à la prénotation ou au fonds d'assurance, garantie des particuliers dans un régime aussi rigoureux que le livre foncier, il n'en était pas fait mention.

Quelle influence ces embryons de livres fonciers ont-ils pu avoir dans la suite sur le sort de la question foncière ? On a dit que ces tentatives infructueuses avaient familiarisé la population avec le système de l'immatriculation et l'idée de la propriété individuelle. Cela ne nous paraît pas absolument exact.

Les Cambodgiens ont assisté en témoins indifférents à nos essais d'immatriculation avec l'idée bien nette que le régime qu'on leur imposait sur le moment n'était ni obligatoire, ni définitif. Les livres fonciers de 1884 à 1908 ont constitué, à notre avis, à leur égard, une mauvaise mesure de publicité qui les a confirmé dans un scepticisme auquel ils sont déjà trop portés par nature. C'est ce qui explique en partie l'apathie déferente à laquelle se sont heurtés les hommes de la génération actuelle quand ils ont voulu en finir avec le problème foncier en se servant de méthodes rationnelles et de moyens puissants.

CHAPITRE III

DU CHOIX D'UN REGIME LEGAL

La mission Boudillon (1913-1914). Emotion provoquée en Indochine par la publication du rapport Boudillon (1915-1916). La campagne menée en Cochinchine contre la réforme foncière. Critiques adressées au projet de réorganisation. Les vraies causes de l'Echec. Propositions de M. Bruel (1924). Difficultés d'application au Cambodge de ce nouveau projet. Le Décret du 21 juillet 1925, texte de principe pour l'ensemble de l'Indochine. Analyse du Décret du 21 juillet 1925. Nécessité de bâtir le système spécial du Cambodge dans le cadre de ce décret. Caractère transitaire à donner au système adopté.

Bien que dans les autres pays de l'Union indochinoise, le Laos mis à part, le désordre provoqué par la juxtaposition des coutumes indigènes et de la législation française ait été moins grand qu'au Cambodge, il n'en est pas moins vrai qu'avant la guerre, alors que la plupart des Colonies françaises étaient déjà dotées d'un régime foncier, l'ensemble de l'Indochine était encore à ce point de vue à un stade embryonnaire. C'est pour cette raison qu'en 1913 la Commission de législation indochinoise du ministère des Colonies chargea M. Boudillon, inspecteur de l'Enregistrement, d'aller sur place étudier la situation foncière de chacun des pays indochinois et de faire des propositions pour l'organisation d'un régime foncier rationnel.

A la suite de sa mission en Indochine, M. Boudillon

présenta au ministre des Colonies un volumineux rapport qui, publié sous le titre « Le régime de la propriété foncière en Indochine », constitua un des ouvrages les plus consciencieux et les mieux étudiés qui aient paru. Le livre comprenait deux parties : « Ce qui a été fait », « Ce qu'il faudra faire ».

La première partie était un résumé précis de l'organisation foncière des divers pays de l'Union. La seconde, un exposé des principes qui devaient présider à la réforme.

Les éléments essentiels du problème pouvaient, d'après M. Boudillon, se résumer à six : L'unification de la législation foncière, le cadastrage des terres, la tenue des livres fonciers, la force probante des inscriptions, l'inscription facultative des Européens, la constitution d'un fonds d'assurance.

L'unification de la législation foncière devait remplacer dans tous les pays indochinois la coexistence du système de la transcription hypothécaire et des coutumes locales. La réforme ne devait pas être la transposition d'une organisation quelconque, mais l'établissement d'un régime qui avait déjà fait ses preuves ailleurs, « l'act Torrens ». Son introduction serait nécessairement progressive, pour ne pas heurter les indigènes dans leurs habitudes ancestrales.

Le cadastrage des terres était à reprendre sur une base nouvelle. L'auteur reprochait au service technique d'avoir entrepris le lever des terres sans méthode, d'avoir dispersé ses efforts en commençant les levers dans toutes les provinces et en ne les terminant nulle part. Il proposait d'établir un plan rationnel de cadastrage et d'achever avant toutes autres les provinces les plus avancées.

La tenue des registres du livre foncier serait désormais confiée à des conservateurs de carrière et non à des administrateurs des services civils ou à des géomètres : les premiers avaient des fonctions trop absorbantes, les seconds une instruction trop purement scientifique qui les rendait peu aptes à résoudre les problèmes de droit hypothécaire.

La force probante de l'inscription dans les nouveaux livres fonciers devait être absolue, elle ne pouvait être contestée, mais donner lieu seulement, le cas échéant, à ces dommages-intérêts. La conséquence de ce principe était que ne pouvaient être inscrits en matière indigène, que les actes certifiés, en matière française, que les actes notariés.

L'inscription facultative pour les Européens était destinée à éviter des protestations de la part des partisans du régime hypothécaire. M. Boudillon laissait à ceux-ci une sorte d'option.

Leurs immeubles seraient portés d'office sur le livre foncier, mais leur inscription ne deviendrait définitive que par l'apposition d'un sceau de garantie et après une déclaration d'option. M. Boudillon comptait que les Européens se rendraient compte à la longue des avantages du livre foncier et s'y rallieraient d'eux-mêmes.

La constitution d'un fonds d'assurance était une conséquence du caractère absolu des inscriptions ; elle avait pour but de faire face aux demandes de dommages-intérêts contre les inscriptions obtenues par fraude ou par la faute de l'Administration.

Le régime construit suivant ces principes devait s'appliquer à la Cochinchine, le plus évolué des pays de l'Union et constituer en quelque sorte un système type.

Pour le Cambodge, pays plus neuf et de civilisation différente, M. Boudillon proposait de développer le régime foncier institué par les ordonnances royales des 24 janvier 1908 et du 8 janvier 1912, mais de déclarer, en principe, immédiatement applicables à l'ensemble du pays Khmer, les règles que l'on édicterait pour la Cochinchine.

La législation nouvelle serait à la disposition de la partie éclairée de la population, c'est-à-dire des habitants des villes, mais n'aurait pas l'inconvénient d'être trop rigide, puisque chaque fois qu'il serait nécessaire, les immeubles pourraient lui échapper.

M. Boudillon se préoccupait d'ailleurs de savoir qui prendrait l'initiative de la réforme, de l'autorité qui gouverne ou de celle qui contrôle. Deux méthodes avaient été employées précédemment. Dans la décision du gouverneur de la Cochinchine du 28 octobre 1884 qui avait établi le premier livre foncier cambodgien, c'était l'autorité de contrôle qui avait agi la première recueillant ensuite l'approbation de l'autorité gouvernante. Dans les autres textes, sur la question foncière, l'autorité royale avait légiféré sous forme d'ordonnance et le protectorat donné son assentiment, c'est cette façon de procéder, au demeurant la plus logique, que préconisait M. Boudillon, en demandant en plus que l'ordonnance royale soit précédée d'un préambule du résident supérieur qui agirait en la circonstance à la fois comme le porte-parole du pays protecteur et comme président du Conseil des ministres¹.

M. Boudillon soulevait ensuite une question qui avait son importance :

1. Le Résident supérieur de la République française au Cambodge est président du Conseil des ministres depuis l'ordonnance royale du 11 juillet 1897.

Le régime foncier devant devenir uniforme pour toutes les propriétés situées en territoire cambodgien, il fallait modifier les règles de compétence des juridictions existantes.

En 1883, le roi du Cambodge avait renoncé à son droit de justice sur les Français et les Européens. Ce dessaisissement avait été aggravé par l'ordonnance royale du 11 juillet 1897 qui avait accordé au juge français le droit de juger dans les litiges entre Français et étrangers ou Cambodgiens et les décrets des 29 février 1881 et 6 mai 1898 qui obligeaient les tribunaux français à faire application pour les litiges qui leur étaient soumis de la législation applicable en Cochinchine.

Il fallait, faisait remarquer M. Boudillon, supprimer cette dualité de législation et déclarer que quand il s'agirait de litiges immobiliers, on aurait recours à une seule loi, la loi cambodgienne.

Pour ce qui est des détails d'organisation, M. Boudillon proposait la création à Phnôm-Penh d'un bureau unique de la conservation foncière chargé de l'organisation du nouveau régime.

Le reste du Cambodge devait continuer à être soumis au système des ordonnances royales de 1908 et de 1912 et les Cambodgiens de l'intérieur ne pourraient recourir qu'à ce système. Les Français, par contre, et les Européens assimilés, pourraient requérir l'inscription de leurs biens sur des livres analogues à celui du chef-lieu et tenus par le conservateur de Phnôm-Penh. Les immeubles inscrits aux livres fonciers et passant des mains des Européens entre les mains des Cambodgiens devaient continuer à y figurer, leurs détenteurs devenant immédiatement justiciables du régime foncier européen.

En ce qui concerne les provinces de Battambang et de Siemréap, M. Boudillon proposait, soit le maintien du système siamois, soit l'application du régime décrit.

Le projet de M. Boudillon ne fut pas accueilli avec faveur en Indochine.

Lorsqu'en 1915, au moment de sa parution, le rapport fut répandu dans les différents services de l'Indochine, et soumis à une consultation générale provoquée par les chefs d'administration locale, de nombreuses protestations s'élevèrent.

Les Européens de la Cochinchine et du Cambodge, qui depuis de nombreuses années voyaient fonctionner sans trop de difficultés deux régimes fonciers, s'inquiétèrent d'en voir surgir un troisième qui n'était l'expression ni des coutumes indigènes ni de la loi française. Ils s'étonnèrent que pour réaliser l'unité foncière, on ait eu recours à une innovation au lieu d'adopter celui des régimes existants qui fonctionnaient le mieux.

Il faut dire, d'ailleurs, que le système de l'Acte Torrens était complètement inconnu en Indochine où la culture juridique des fonctionnaires et des assemblées est assez médiocre.

Une autre critique adressée au projet était qu'une telle révision de la législation ne se ferait pas sans troubler la vie sociale économique et même politique du pays. On était en pleine guerre et les dernières rébellions étaient encore présentes à toutes les mémoires. Convenait-il d'apporter une nouvelle cause d'excitation à des esprits suffisamment échauffés et qui ne manqueraient pas de mettre en relief l'augmentation de dépense causée au budget par la réforme et les charges supplémentaires qu'elle imposerait aux indigènes. On pouvait aisément

répondre à cela que les troubles ne semblaient guère à craindre dans un pays où le régime foncier avait été maintes fois modifié dans le plus grand calme et, que si les charges financières qui devaient résulter de la réforme n'étaient pas niables, les scrupules de l'Administration et des Assemblées ne se comprenaient guère au moment où un projet d'augmentation des droits d'enregistrement se trouvait à l'étude.

Un reproche d'ordre personnel était aussi adressé à M. Boudillon. Celui-ci estimait que les fonctions de conservateur de la propriété foncière devaient être confiées à des agents de l'Administration métropolitaine de l'enregistrement et des domaines parce que plus versés dans la science du droit hypothécaire et astreints par leur métier à verser un cautionnement en garantie de leur bonne gestion.

M. Boudillon appartenant à ce cadre, on ne manqua pas de lui objecter qu'il se préparait une sinécure pour l'avenir et que son projet consistait à enlever aux administrateurs des Services civils des fonctions qu'ils avaient correctement remplies jusqu'ici sans rétribution pour les confier à ses collègues de l'enregistrement.

Les partisans du service du cadastre ajoutaient que ces fonctionnaires métropolitains n'avaient aucune expérience des coutumes locales et qu'il aurait mieux valu réserver aux géomètres de la Colonie, la conservation foncière en raison de l'habitude qu'ils avaient des Commissions administratives et du règlement des contestations immobilières.

Pour le cadastrage des terres, les détracteurs du projet réfutaient avec énergie la critique que M. Boudillon avait adressée au système existant à savoir que le cadas-

tre avait été réalisé sans méthode, ils répondaient que si les terres du Cambodge et de la Cochinchine avaient été levées d'une façon aussi peu systématique, c'était pour répondre aux exigences du moment qui nécessitaient la concentration des levers sur certaines terres fertiles où les demandes de concession affluaient, alors que des provinces entières restaient en friche.

Une autre critique officieuse, celle-là fut aussi adressée au projet de M. Boudillon par les propriétaires fonciers de Cochinchine.

On sait que la vente avec faculté de rachat indigène a souvent été confondue avec la vente à réméré française. Nombre de colons en avaient profité pour passer avec des indigènes des contrats qui, pour ces derniers, étaient des ventes avec rachat annamites alors qu'ils constituaient en fait des ventes à réméré françaises¹. Les Annamites qui comptaient sur un délai de trente ans avant d'être évincés se voyaient brusquement dépouiller au bout de cinq ans au profit des Européens peu scrupuleux qui se constituaient à peu de frais de véritables domaines.

Le projet Boudillon, qui rendait impossible ce genre de spoliation, fut repoussé à la fois par le Conseil colonial de Cochinchine, les Assemblées provinciales et les Administrations des divers pays de l'Union. Pour des critiques de détail ou des motifs d'ordre particulier, on renonçait à atteindre le but que s'était proposé M. Boudillon et savoir l'unification des règles relatives à la propriété foncière en Indochine.

1. En cas de conflit la loi française, vu la différence de nationalité des parties était seule applicable et le contrat incriminé était considéré comme passé en matière française.

On oubliait que les projets anciens étudiés au Tonkin et au Cambodge avaient échoué justement parce que cette unification n'avait pas été envisagée.

Le projet Boudillon, malgré son échec, n'en eut pas moins une grosse influence sur l'avenir foncier de la colonie en mettant la question foncière à l'ordre du jour et en accoutumant les esprits à l'idée de la réforme.

Il mit aussi les bureaux du Ministère des Colonies au courant de la situation véritable et prépara indirectement l'avènement du régime du décret de 1925.

Un nouveau projet spécial au Cambodge et n'ayant aucun caractère officiel fut exposé dix ans plus tard par M. Bruel dans sa thèse sur *La condition juridique des terres au Cambodge*.

L'auteur rappelait d'abord que, pour organiser la conservation foncière d'une façon logique et pratique, il fallait tenir compte des règles ci-après :

« 1° Les tribunaux français sont compétents pour trancher tous les différends qui mettent en cause un Européen, un Annamite ou un Asiatique étranger ;

» 2° Un acte délivré par une autorité française ne peut en aucun cas être infirmé ou réformé par une juridiction cambodgienne ;

» 3° Les rouages administratifs ou judiciaires indigènes dont nous avons décrit précédemment le fonctionnement et la compétence doivent être utilisés en l'occurrence dans un double but d'économie et de légalité. »

Ces règles posées, M. Bruel proposait un régime foncier différent suivant qu'il s'agissait de Pnôm-Penh et des centres urbains, c'est-à-dire des terrains bâtis ou à bâtir ou du reste au Cambodge.

Dans le premier cas, que l'immatriculation soit facul-

tative ou obligatoire, le conservateur était pour tous les justiciables le conservateur des hypothèques à Pnôm-Penh, le résident chef de circonscription dans les centres urbains.

Les demandes d'immatriculation devaient être reçues par ces conservateurs et l'immatriculation ordonnée par leurs soins, s'il n'y avait pas de contestation. Dans le cas contraire, le conflit était soumis, suivant les cas, au tribunal de première instance avec appel à Saïgon ou aux juridictions cambodgiennes compétentes.

Étaient obligatoirement portées devant la juridiction française, les contestations relatives au titre ou à son contenu ; étaient réservés au tribunal compétent français ou cambodgien, les procès ayant pour source des conventions passées entre des particuliers. L'immatriculation étant faite et les contestations réglées, les conservateurs délivraient les titres établis en français et tenaient le registre foncier.

Dans le deuxième cas, terrains ruraux, la conservation devait être organisée de manière différente suivant la nationalité des justiciables.

Pour les Européens, les Annamites et les Asiatiques étrangers ou assimilés, le conservateur de la propriété foncière était le résident et les tribunaux résidentiels étaient seuls compétents pour juger les contestations, qu'elles portent sur le titre ou sur la convention des parties.

Pour les Cambodgiens ou assimilés :

Le conservateur de la propriété foncière était le Chau-faikhand qui instruisait les demandes d'immatriculation, mais ne prononçait pas celle-ci. Il adressait le dossier au Chaufaisrok qui le transmettait au président du Sala-

Dambaung¹ qui prescrivait l'immatriculation s'il n'y avait pas d'opposition. En cas d'opposition, le tribunal siégeait au complet sous réserve d'appel devant la juridiction d'appel unique du royaume.

Cette formalité accomplie, le Chaufaikhand devait délivrer les titres de propriétés et tenir le registre foncier suivant les règlements prescrits.

Le titre était rédigé en langue cambodgienne.

« Ainsi établie et organisée, écrivait M. Bruel, la conservation foncière tiendra compte du principe de la légalité en laissant à chaque juridiction française ou cambodgienne le soin de trancher les conflits de la propriété suivant la nationalité des justiciables. »

Pour compléter son système, M. Bruel imaginait une mobilisation du sol basée sur l'authenticité des transactions immobilières et des inscriptions de droits réels et le rejet des hypothèques sous seing privé.

Pour obtenir ce résultat, il demandait :

1° Que le titre de propriété soit la reproduction intégrale de l'original ;

2° Que toute modification apportée au statut immobilier soit mentionnée sur le titre délivré au propriétaire ;

3° Qu'aucune aliénation ou institution de droits réels ne soit reçue par le conservateur sans la production du titre de propriété ;

4° Que toutes les modifications apportées à la propriété soient constatées par acte authentique, sauf exception si l'on veut pour les justiciables des tribunaux français ;

5° Qu'aucune hypothèque occulte ou indéterminée ne soit admise désormais.

1. Tribunal cambodgien de première instance.

Que valaient les propositions de M. Bruel ?

Elles étaient à notre avis moins sérieusement étudiées que le projet Boudillon.

Un premier reproche pouvait leur être adressé en ce qui concerne l'unité du régime foncier indochinois.

Le système préconisé par M. Bruel était spécial au Cambodge et avançait la création du régime de principe qui devait être conçu pour l'ensemble de l'Indochine et dont il aurait dû être une simple application. Réalisé prématurément, il avait beaucoup de chances d'être en contradiction plus tard avec ce régime.

L'organisation proposée était de plus très complexe. A l'intérieur du Cambodge lui-même, elle compliquait à plaisir la question en créant une dualité de régime pour les terrains urbains et les terrains ruraux.

Pour les conflits portant sur des terrains urbains, elle prévoyait des juridictions différentes suivant la nature des contestations (titre ou convention).

En ce qui concerne les terrains ruraux, elle organisait deux conservations foncières dont aucune, à notre avis, n'était pratique puisque les résidents étaient trop chargés de travail pour remplir ces nouvelles fonctions et que les *Chaufaikhands* n'y étant rien moins que préparés¹.

Les titres de plus étaient, suivant les cas, établis soit en français, soit en langue cambodgienne d'où nécessité de les refaire chaque fois qu'une mutation entraînerait un changement de conservation.

Quant aux propositions faites pour obtenir la mobili-

1. Une conservation foncière est plus difficile à tenir que des registres d'état civil et pourtant l'état civil n'a pu être régulièrement tenu au Cambodge par les *Mékhum*s malgré les conseils et le contrôle des *Chaufaikhands*.

sation du sol, il n'y avait rien à en dire sinon qu'inhérentes à tout système de livre foncier sérieux, leur négation aurait entraîné rapidement un échec analogue à celui qu'avaient connu les textes fonciers précédents.

Ni le projet Boudillon, ni le projet Bruel ne furent pris en considération. Au moment de la publication du livre de M. Bruel, le décret organique, qui devait s'appliquer à l'ensemble de l'Indochine, était d'ailleurs déjà en préparation.

Ce texte signé le 21 juillet 1925 fut promulgué à la colonie par le gouverneur général le 7 juillet 1927.

Dans son rapport au Président de la République, le ministre des Colonies, M. André Hesse, s'exprimait ainsi :

« La propriété foncière en Cochinchine est régie, depuis l'annexion de cette colonie, par une législation qui varie suivant le statut personnel du titulaire du droit de propriété. Si celui-ci est Français ou étranger jouissant des droits civils français, c'est aux règles tracées par le Code civil qu'il faut se reporter pour tout ce qui concerne l'acquisition, la transmission et la conservation des droits réels immobiliers dont il est le bénéficiaire. S'il est indigène, c'est l'ancienne législation annamite interprétée par la jurisprudence de nos tribunaux qui règle en principe la condition juridique de l'immeuble possédé. Cette dualité de législation est depuis longtemps considérée comme étant une source de difficultés graves pour tous les bénéficiaires de droits réels. D'autre part, l'imperfection du régime foncier annamite, faute d'un bon système légal de publicité des droits réels, ne permet pas de garantir la sécurité des transactions immobilières au même titre que le système hypothécaire français. Les conséquences économiques de cette situation foncière de

la colonie sont des plus fâcheuses, car il en est résulté une impossibilité à peu près complète d'y instituer jusqu'à ce jour le crédit immobilier. Le cultivateur indigène n'ayant à sa disposition que le crédit personnel paye un lourd tribut à l'usure et le loyer de l'argent, dans ce pays où cependant l'abondance des capitaux est grande, demeure à un taux anormal. La prospérité que connaît cette colonie depuis une vingtaine d'années n'a pu qu'accentuer les inconvénients et l'anomalie de cette situation.

» Le gouvernement colonial se préoccupait depuis fort longtemps d'y porter remède.

» C'est à cet effet qu'a été préparé le projet de décret n° 1 ci-joint, fruit d'une longue et compétente élaboration, et qui réalise pour la Cochinchine l'unité de statut réel immobilier.

» Cette législation nouvelle, spécialement rédigée pour les besoins de notre grande possession asiatique, devra être progressivement étendue à tous les territoires composant la fédération indochinoise. Dès maintenant, d'accord avec le gouverneur général, nous estimons qu'il y a lieu d'en faire bénéficier les concessions françaises de Hanoï, Haïphong et Tourane, où la situation est identique à celle de la Cochinchine et, également, le territoire français du Laos avec certaines modalités nécessitées par les contingences locales. Les projets de décrets 2 et 3 ont pour objet de prononcer cette extension.

J'ai l'honneur de présenter ces trois décrets ci-joints à votre haute approbation. »

On voit par ce préambule que si le décret de 1925 ne visait à l'époque de sa parution que la Cochinchine et les concessions françaises, il était néanmoins dans l'es-

prit du législateur d'en étendre progressivement l'application à tous les autres pays de l'Union indochinoise, y compris le Cambodge. Le décret de 1925 devenait la charte foncière de l'Indochine et c'est en tenant compte de ses principes qu'il convenait désormais d'étudier le projet d'organisation locale du Cambodge.

Le décret du 20 juillet 1925 comportait trois parties :

La première traitait de la constitution de la propriété immobilière, la deuxième de l'acquisition et de la transcription des droits de toute nature intéressant la propriété immobilière, la troisième de la conservation de la propriété et des droits établis sur les immeubles.

Les deux premières parties n'innovaient pas, le législateur analysant seulement de façon précise des éléments du problème foncier. Il définissait en particulier les immeubles et les droits réels qui peuvent être exercés sur eux, déterminait la notion de propriété et de copropriété, énumérait les démembrements de la propriété, étudiait les successions et les contrats.

C'était en quelque sorte un abrégé de la partie foncière du Code civil mise en harmonie avec les institutions de la Cochinchine.

La troisième partie était une description du nouveau système foncier.

L'article 316 s'exprimait ainsi : « Le libre et paisible exercice des droits réels immobiliers défini en la première partie du présent décret, ainsi que les droits personnels établis sur les immeubles sont assurés aux particuliers et aux collectivités qui les ont acquis selon les modes réglés en la deuxième partie du même texte, à condition que l'existence en ait été portée à la connaissance des tiers par la publication aux livres fonciers et

seulement du jour et dans les limites où cette publication a eu lieu. »

Un service de la propriété foncière était institué en Cochinchine chargé de la tenue des livres fonciers et de l'accomplissement des formalités prescrites pour la publication des droits réels immobiliers ; ce service devait progressivement remplacer par les nouveaux livres, les registres fonciers tenus conformément aux règles tracées par l'arrêté local du 18 février 1921.

Des bureaux de la conservation foncière étaient créés dans les provinces de Cochinchine où l'œuvre du cadastre était la plus avancée. A leur tête étaient placés des conservateurs de la propriété foncière chargés :

- 1° De l'établissement des livres fonciers ;
- 2° De l'accomplissement sur des registres de toutes les formalités prescrites pour la publication des droits réels immobiliers ;
- 3° De la communication au public des renseignements contenus en leurs archives et relatifs aux propriétés et aux propriétaires fonciers.

Les livres fonciers créés par le nouveau décret devaient être constitués par « des registres d'un modèle arrêté par l'Administration et servant, à raison d'un ou plusieurs volumes par circonscription urbaine ou rurale et d'un feuillet à feuille ouverte par unité foncière, à l'enregistrement et à la description des mentions faisant connaître successivement la constitution, les modifications et transmissions et l'extinction des divers droits réels établis sur les dits fonds » (art. 325).

L'unité foncière pouvait comprendre une ou plusieurs parcelles pourvu que celles-ci soient contiguës, qu'elles appartiennent à un seul propriétaire ou à plusieurs

copropriétaires indivis et qu'elles ne soient pas soumises à des droits ou charges différents.

Le feuillet réel était un imprimé comportant les renseignements suivants :

1° Description de l'immeuble avec indication de ses consistances, contenance, situation d'abornement (par numéro de feuilles réelles) ;

2° Mention sommaire des droits réels existant sur le dit immeuble et des charges le grevant ;

3° Désignation des titulaires successifs du droit de propriété.

Ces diverses mentions étaient accompagnées d'un bordereau analytique mentionnant les actes et pièces constatant les droits et charges publiés, et d'un plan parcellaire de la circonscription où chaque unité foncière possédait le même numéro que celui du feuillet réel.

Indépendamment de ces documents et en raison de la situation transitoire provoquée par l'existence des Diabô, le conservateur de la propriété foncière devait tenir en plus un registre d'ordre des procédures de revision des anciens livres fonciers. Il devait aussi avoir, pour les constatations des demandes d'inscription sur les livres fonciers, un registre des déclarations et oppositions, un registre des dépôts d'actes à inscrire, et, pour la communication des renseignements au public, un répertoire des titulaires de droits réels et la table par bulletins mobiles du dit répertoire.

L'établissement des nouveaux livres fonciers devait se poursuivre d'une part par collation des anciens livres fonciers, d'autre part dans les provinces où ils n'existaient pas sur le vu des procès-verbaux des commissions administratives chargées de contrôler les opérations de

bornage et les titres des propriétaires quels qu'ils soient.

Dans les provinces où le cadastre n'était pas achevé, on devait y procéder d'urgence et faire suivre les opérations techniques d'un bornage et d'une immatriculation des terres.

Lorsque le cadastre parcellaire d'une province se trouverait achevé, on devait entreprendre une enquête à fin de revision des droits réels. Il y était procédé de façon suivante : A l'ouverture du nouveau bureau de conservation foncière, le conservateur recevait de l'administrateur chef de la province :

1° Les anciens registres fonciers ;

2° Les registres ayant servi à la transcription des actes indigènes et notamment ceux portant mutation d'immeubles en exécution des dispositions de la décision locale du 6 avril 1871 modifiée par l'arrêté du 5 juillet 1883 ;

3° Les duplicata d'actes indigènes portant mutation à un titre quelconque, engagement ou rachat de biens immeubles, déposés aux archives de la conservation de la propriété foncière par application des articles 8 et 9 de l'arrêté local du 18 février 1921.

Avec ces documents, il établissait :

1° Les références convenables entre les articles des registres fonciers et ceux des dia-hô ;

2° Une liste nominative des propriétaires fonciers indigènes avec tous les renseignements sur leur identité.

Alors commençaient les mesures de publicité.

Le conservateur annonçait dans le Bulletin administratif de la colonie et dans un journal de langue annamite et par placards l'ouverture d'une enquête d'un an, puis il communiquait au conservateur des hypothèques

la liste des propriétaires fonciers de la circonscription et requérait de celui-ci :

1° Un état sommaire des transcriptions d'actes translatifs de propriété pour ces propriétaires ;

2° Un état sommaire des inscriptions hypothécaires concernant les mêmes propriétaires.

Indépendamment des avis dans les journaux et des placards dans les endroits publics, recevaient des convocations individuelles :

1° Les propriétaires apparents des parcelles lorsqu'il n'y avait pas accord entre les registres fonciers du dia-bô et les tableaux indicatifs ;

2° Les compétiteurs d'une même parcelle lorsqu'il résultait du procès-verbal de bornage que des contestations s'étaient élevées entre plusieurs prétendants ;

3° Les propriétaires désignés aux registres fonciers du dia-bô dont les droits paraissaient diminués ou anéantis par l'effet de transcription ou les immeubles grevés de privilèges ou d'hypothèques en vertu des inscriptions relevées dans les états fournis par le préposé de la conservation des hypothèques.

Pour les détenteurs d'immeubles soumis au statut français, une modification leur était aussi adressée pour les prier de faire connaître si leurs immeubles étaient hypothéqués ou non.

Pendant l'année que durait l'enquête, toutes les personnes intéressées pouvaient faire au conservateur telles déclarations qu'elles jugeaient utiles au sujet des immeubles sur lesquels portait cette enquête.

Étaient considérées comme personnes intéressées :

1° En leur nom personnel :

a) Les propriétaires désignés sur les registres fonciers dia-bô et leurs compétiteurs ;

b) Les titulaires de droits réels mentionnés sur les mêmes registres ou les détenteurs d'hypothèques.

2° Au nom des autres :

Les mandataires spéciaux, les représentants légaux des collectivités ou des incapables, les mandataires généraux ou spéciaux des absents.

Lorsque les déclarations des personnes intéressées avaient pour objet de compléter les renseignements précédemment recueillis ou d'y apporter seulement sur certains points des rectifications sans influence sur le droit des tiers ; ces déclarations ne valaient que comme simples déclarations et étaient versées au dossier ; si, au contraire, elles tendaient à modifier des situations acquises, elles étaient qualifiées d'oppositions et donnaient lieu à un conflit. Il était alors accordé aux parties un délai pour rechercher une transaction qui mette fin au litige.

A défaut d'une solution amiable dans le délai prévu, le conservateur devait adresser à l'auteur de la revendication un avis l'informant qu'il devait introduire devant la juridiction compétente une instance tendant à faire reconnaître la légitimité de ses prétentions.

A la clôture de la procédure d'enquête, les livres fonciers étaient ouverts et les feuillets réels tenus pour complets, définitivement arrêtés, tel était le cas :

1° S'ils n'avaient donné lieu à aucune contestation ;

2° Après solution des litiges.

Ils étaient alors marqués d'un sceau spécial qui prouvait leur caractère définitif. Quand ce sceau était porté, le conservateur délivrait au propriétaire ou aux copropriétaires un titre foncier comprenant, outre une copie du feuillet réel, une série de copies des bordereaux analytiques et un croquis du terrain conforme au plan cadas-

tral, au titulaire des droits réels susceptibles de transmission, un certificat d'inscription.

Les titres fonciers et certificats d'inscription devaient comporter exécution parée et être inattaquables ; ils devaient constituer devant toutes les juridictions le point de départ unique de tous les droits réels existant sur les immeubles au moment de leur délivrance.

Le nouveau régime foncier ne devait pas seulement fonctionner dans les provinces suffisamment aptes à le recevoir et désignées à l'avance, car son adoption anticipée était aussi loisible aux particuliers.

Tout propriétaire foncier qui voulait en user devait adresser au conservateur compétent une déclaration mentionnant, avec son âge et sa profession, la désignation des immeubles qu'il comptait soumettre au nouveau régime et le détail des droits réels qui les concernait, à l'appui de cette déclaration il devait fournir un extrait du dia-bô et un plan.

Après les formalités de publicité nécessaire, le Conservateur établissait le feuillet réel de l'intéressé sur un registre spécial qui devait servir plus tard de livre foncier pour le nouveau bureau du lieu.

Dans le nouveau régime, la publicité était faite au moyen de la formalité de l'inscription ; cette formalité avait pour effet de rendre opposable aux tiers, les contrats et conventions constitutifs, translatifs, modificatifs ou extensifs de droits immobiliers et les dispositions testamentaires faites à charge de substitution et aussi d'assurer la publicité des mutations immobilières et des constitutions de droits immobiliers opérées en vertu de la loi et des décisions de justice.

Pour les mutations opérées par décès, la constatation

écrite au livre foncier était faite si le défunt était Français ou assimilé sur l'inventaire dans l'intitulé de la succession, ou au moyen d'un acte de notoriété fait devant notaire ou le juge de paix ; si le défunt était Annamite ou Asiatique assimilé au moyen d'un tableau généalogique affirmé par trois personnes et visé par le chef du quartier ou de village.

Pour les successions *ab intestat* on exigeait en plus le dépôt d'une expédition de l'acte de décès, pour les successions testamentaires, il fallait accompagner les pièces déjà mentionnées d'une expédition ou d'un original du testament, d'une expédition de l'acte de consentement de délivrance des legs et le cas échéant du jugement d'envoi en possession.

S'il s'agissait au contraire de mutations contractuelles ou de conventions en général, on se contentait : 1° d'une expédition pour les actes français, d'un duplicata pour les actes annamites des contrats passés ; 2° du titre foncier de l'immeuble ; 3° s'il s'agissait d'un droit réel, du certificat d'inscription relatif à ce droit.

Si enfin il s'agissait de décisions judiciaires conférant une hypothèque foncière ou prononçant l'adjudication d'un immeuble ou encore la nullité ou la résolution d'un droit réel ou de titre, de même ordre ou nature, on demandait le dépôt des originaux, copies ou expéditions des actes judiciaires ou du titre foncier et du certificat correspondant.

Avant de déférer à la demande des parties, le Conservateur devait s'assurer de l'identité des parties, de leur capacité, de l'inscription au livre foncier du droit du disposant, de la disponibilité de l'immeuble, de la régularité de l'acte au point de vue de sa forme extérieure.

La formalité de l'inscription comportait la constatation au registre des dépôts de la demande formulée, la rédaction de bordereaux analytiques, la mention ou la radiation des droits réels sur le feuillet réel, la reproduction de la mention sur le titre foncier, l'établissement d'un certificat d'inscription au nom du titulaire du nouveau droit et l'annulation du précédent certificat.

Les livres fonciers établis suivant le système que nous venons de décrire étaient publics, c'est-à-dire que toute personne pouvait, en se conformant aux règles établies, obtenir communication des renseignements consignés aux livres fonciers ou renfermés dans les dossiers correspondants aux feuillets réels, moyennant les droits de recherche et de copie.

Pour l'établissement de ces livres le Conservateur était responsable :

1° De l'omission, sur ses registres, des inscriptions régulièrement prises en ses bureaux ;

2° De l'omission, sur les titres fonciers, des inscriptions portées aux feuillets réels ;

3° Du défaut de mention, aux feuillets réels, des inscriptions affectant directement la propriété.

En dehors des poursuites possibles contre celui-ci lorsque sa responsabilité était directement engagée, il était créé un fonds particulier, dit « fonds assurance » pour indemniser, le cas échéant, les victimes des erreurs ou des omissions¹. Par contre, des sanctions étaient prévues pour ceux qui faisaient de fausses déclarations et notamment les stellionataires.

1. Il est à noter que la garantie de la Prénotation n'assistait ni dans le projet Boudillon, ni dans le décret du 21 juillet 1925.

Etaient réputés stellionataires :

1° Quiconque faisait inscrire au livre foncier sous son nom propre un immeuble dont il savait ne pas être propriétaire ;

2° Quiconque faisait inscrire un droit réel sur un titre qu'il savait ne pas lui appartenir et quiconque acceptait sciemment le certificat établi en conséquence de cette inscription ;

3° Quiconque, lors de l'établissement des titres fonciers, omettait volontairement de faire inscrire au feuillet réel d'un immeuble lui appartenant les droits et charges dont cet immeuble était grevé ;

4° Quiconque, sciemment, céderait un titre foncier qu'il saurait ne pas lui appartenir et quiconque accepterait sciemment cette cession ;

5° Quiconque, tenu de faire inscrire une hypothèque foncière sur un immeuble, consentirait sur ce même immeuble une hypothèque conventionnelle susceptible de primer la première ;

6° Quiconque, frappé ou non d'incapacité, contracterait avec une tierce personne à l'aide de déclarations mensongères.

Les officiers ministériels, les chefs de quartier et les notables ayant participé à la rédaction des actes entachés de stellionnat devaient être poursuivis comme complices.

Quelle était la valeur du système organisé par le décret du 21 juillet 1925. Il semble qu'il ait constitué un progrès remarquable sur tout ce qui avait été fait jusqu'alors.

Deux des caractères essentiels du livre foncier type

s'y trouvaient pleinement réalisés, à savoir une légalité absolue et une publicité des plus larges.

La légalité était assurée par le pouvoir qu'avait le conservateur de la propriété foncière de refuser l'inscription des actes dont la régularité lui paraissait douteuse et l'obligation pour les particuliers de recourir aux actes authentiques s'ils étaient Français ou assimilés, aux actes certifiés par les notables s'ils étaient indigènes.

La publicité était réalisée par la formalité de l'inscription nécessaire non seulement pour toutes les mutations comportant des changements de propriété, mais pour les droits réels ou personnels quels qu'ils soient, portant sur des immeubles. Il n'y avait désormais plus, comme dans le système hypothécaire, le risque de se voir opposer des privilèges ou des hypothèques occultes.

Le troisième caractère du livre foncier, la mobilisation du sol, avait été déterminé avec moins de précision. Bien que le ministre ait fait allusion dans son rapport au président de la République à l'heureuse influence que le nouveau texte devait avoir sur le crédit immobilier, aucune mesure spéciale n'avait été prise comme en Australie pour rendre facilement négociable des titres si bien garantis et les transformer en de véritables valeurs mobilières. Le décret du 21 juillet 1925 rendait possible la mobilisation du sol, mais n'en réglait point les détails.

On remarquera aussi que le conflit qui avait dressé les fonctionnaires indochinois et notamment les géomètres contre les receveurs de l'enregistrement et des domaines métropolitains ne semblait pas résolu.

En fait, le département avait, avec habileté, séparé la question de principe de la question de personnes et un texte subséquent devait organiser un corps de con-

servateurs de la propriété foncière recrutée sur place parmi les fonctionnaires indochinois. L'idée de la spécialisation des conservateurs, chère à M. Boudillon, était donc respectée sans toutefois exclure pour cela de la carrière les géomètres et les administrateurs que le métier aurait tentés.

Le décret du 21 juillet 1925 fut en général bien accueilli en Cochinchine et les modifications que les divers organismes de la colonie demandèrent d'y apporter visèrent moins l'économie générale de la nouvelle réglementation dont la valeur était unanimement reconnue que des détails, comme par exemple la nécessité pour les Européens de passer devant notaire les actes destinés à être mentionnés aux livres fonciers.

La mise au point nécessaire fut réalisée à la satisfaction générale par le décret du 23 novembre 1926, qui modifiant les articles 1^{er}, 36, 186, 190, 191, 192, 314, 320, 334, 342, 343 et 366 du décret du 21 juillet 1925 « les mettait en harmonie avec les conditions locales (rapport de M. Léon Perrier, ministre des Colonies).

Un régime de principe bien compris existant désormais en Indochine, sous quelle forme convenait-il d'en concevoir l'application au Cambodge. Quel degré de complexité devait-on lui donner. M. Boudillon avait proposé « de déclarer immédiatement applicable à l'ensemble du pays Khmer les règles que l'on édicterait en Cochinchine ». Pour cela, il prévoyait à Phnôm-Penh la création d'un bureau de la conservation foncière qui « mettrait la législation nouvelle à portée de la partie éclairée de la population ». Dans le reste du Cambodge devaient continuer à fonctionner les ordonnances royales de 1908 et de 1912.

M. Bruel avait conçu, comme nous l'avons vu, un régime entièrement spécial au Cambodge.

Si les propositions de M. Bruel étaient à écarter *a priori* puisqu'elles n'étaient pas conçues dans le cadre de la charte foncière de l'Union, le projet transitoire de M. Boudillon ne semblait pas non plus à retenir. Sous prétexte d'appliquer dans son intégralité la nouvelle réglementation foncière cochinchinoise sans rencontrer d'opposition des Cambodgiens moins évolués que les Annamites, il maintenait avec le nouveau système, les ordonnances royales en vigueur, ce qui était contraire au principe de l'unité dont il avait proclamé si hautement la nécessité.

La vérité était que l'objection la plus grave que l'on pouvait faire à l'introduction immédiate du système de la conservation foncière était moins le danger de doter les Cambodgiens d'un régime trop complexe pour eux que d'établir sans préparation un système de légalité absolue dans un pays où le désordre foncier atteignait au chaos.

Si le Bia-bô constituait en Cochinchine une base cadastrale et juridique suffisante pour bâtir un système définitif, il n'y avait rien de comparable au Cambodge où les livres fonciers indigènes n'avaient pratiquement jamais été réalisés.

On risquait fort en établissant, même localement, des conservations foncières véritables, de cristalliser des situations de fait, et, en leur donnant une valeur légale, de consacrer des injustices.

Il fallait donc chercher un régime qui constituât un moyen terme et qui sans abandonner les principes du décret du 21 juillet 1925, n'en eût néanmoins pas la

valeur probante. C'est ce qui fut réalisé, comme nous le verrons, dans la troisième partie de cet ouvrage, par l'organisation actuelle qui, sans enlever aux conservateurs le droit de contrôle sur les actes enregistrés, décida que les inscriptions sur les registres cadastraux n'auraient pas un caractère rigoureusement légal, mais ne feraient foi que jusqu'à preuve du contraire, comme celles du Bia-bô cochinchinois.

TROISIÈME PARTIE

Le Système de l'Immatriculation foncière et de la conservation cadastrale



TROISIEME PARTIE

Le système de l'immatriculation foncière et la conservation cadastrale

Le système foncier qui fonctionne aujourd'hui au Cambodge, n'a pas, comme les précédents, été organisé par un texte unique. Il est le résultat de plusieurs actes successifs et de nature diverse qui pour constituer une solution empirique du problème n'en ont pas moins une certaine valeur pratique.

Un an après la signature du décret du 21 juillet 1925 et avant même que ce texte ait été promulgué à la colonie par le gouverneur général, une ordonnance royale¹ du souverain local « déléguait à l'autorité française tous les pouvoirs afin d'assurer l'établissement, la conservation et la tenue des livres fonciers ». En vertu de cette ordonnance, le résident supérieur créait au Cambodge, par arrêté du 31 décembre 1926, des registres fonciers dressés par Khum et dont la conservation devait être partiellement confiée aux résidents chefs de province.

Bien que ce texte ait constitué à certains points de vue, et notamment en ce qui concerne la tenue des livres, un retour aux conceptions hâtives et mal étudiées des débuts du protectorat, il présentait de notables qualités de clarté

1. Ordonnance royale du 31 décembre 1926.

et de précision. Régulant pour la première fois la procédure du bornage, il entraînait dans tous les détails de l'immatriculation. Il suffisait, pour lui rendre sa valeur, d'en ignorer la partie qui avait trait à la conservation.

C'est ce qui fut réalisé par l'arrêté du 7 février 1930 qui, fixant les attributions des ingénieurs géomètres, rangea au nombre de celles-ci, la tenue des registres nouvellement créés.

La contradiction due à la coexistence des arrêtés du 31 décembre 1926 et du 7 février 1930, disparut d'ailleurs bientôt, supprimé par l'arrêté du 8 mai 1931, qui codifiant les dispositions éparses des textes antérieurs leur donna l'unité et la cohésion qui leur manquaient.

En même temps, la technique s'améliorait et aux méthodes périmées des levés à terre se substituaient presque partout les procédés modernes et rapides de la phototopographie aérienne.

A l'heure actuelle, pour étudier convenablement le système foncier que le protectorat français est en train d'instituer au Cambodge, il faut envisager la question sous un triple aspect :

A. — Celui des procédés techniques dont la description s'impose, car ils constituent une innovation, non seulement pour l'Indochine, mais aussi pour beaucoup de possessions françaises.

B. — Celui du bornage et de l'immatriculation, c'est-à-dire des travaux administratifs sur le terrain.

C. — Celui de la conservation cadastrale enfin, choisie comme étant la formule transitoire la meilleure, dans un pays où l'on ne pouvait pas créer *ex abrupto* un livre foncier définitif.

CHAPITRE PREMIER

DE L'APPLICATION AU CAMBODGE DE LA PHOTOTOPOGRAPHIE AERIENNE

Les procédés de levés terrestres. Les inconvénients qu'ils présentent. Les essais de phototopographie aérienne de 1920 au Tonkin et en Cochinchine. Succès des expériences tentées. Description des méthodes employées en phototopographie. Le problème du redressement. La photorestitution. Rapidité et rendement de la photographie aérienne. Son avenir au Cambodge.

Les levés parcellaires ont été entrepris au Cambodge en 1908. A cette époque, et dans les années qui suivirent, on ne connaissait que les procédés topographiques classiques, c'est-à-dire pour les superficies qui intéressaient le cadastre, les triangulations et les levés à la planchette ¹.

Les levés topographiques étaient réalisés aux échelles moyennes du 1/10.000^e ou de 1/20.000^e que l'on ramenait plus tard au 1/4.000^e. Ils étaient exécutés graphiquement au moyen d'une planchette déclinée et en parcourant le terrain pas à pas. Ces levés étaient appuyés sur des points de repère dont la densité variait suivant la précision à obtenir et qui étaient déterminés eux-mêmes par une triangulation préalable.

1. Tous ces levés furent exécutés en régie par le Service officiel du Cadastre et de la Topographie.

La densité de cette triangulation trigonométrique était augmentée graduellement par des opérations complémentaires jusqu'à ce qu'elle atteigne uniformément 1, 0 par kilomètre carré.

Elle était alors divisée en planchettes de 40×50 cm., soit au $1/20.000^e$ une superficie de 8×10 km. Chaque planchette était disposée de façon à comporter le plus de points trigonométriques possibles, l'orientation des axes de coordonnées par rapport à ses bords étant subordonnée à cette condition.

Sur chacune des planchettes, on traçait ensuite finement les axes et on reportait les positions de tous les points trigonométriques qui pouvaient y figurer.

On divisait alors les mailles de la triangulation par des cheminements exécutés le long des routes ou des artères principales. Ces cheminements étaient vérifiés par des stations de relèvement exécutés sur la planchette même de lever.

Les mailles étaient enfin subdivisées par des cheminements secondaires vérifiés comme les précédents. Autour de chacune des stations de ces cheminements, on levait les points remarquables en ce qui concernait la planimétrie et le relief, par rayonnement.

On utilisait pour ces opérations des instruments assez simples et de maniement facile, à savoir la règle à éclimètre avec un ou plusieurs jalons mires, un décimètre divisé au $1/20.000^e$, un mètre pliant et une règle à calcul modèle Goulier.

Le système des levers à terre, le seul connu avant la guerre, avait l'avantage d'utiliser un matériel relativement peu coûteux. Il avait par contre l'inconvénient d'être lent et imprécis, d'exiger de multiples opérations

sur le terrain et de nombreuses et fastidieuses vérifications.

Aussi n'est-il pas étonnant que le service géographique de l'armée et le service du cadastre et de la topographie aient songé, en tirant parti des leçons de la guerre, à utiliser pour la cartographie et le cadastrage la photographie aérienne qui avait rendu de si grands services lors de l'établissement des plans directeurs.

En 1920, profitant de l'installation en Indochine de l'aviation militaire, le gouvernement général tenta une expérience de phototopographie dans les deltas tonkinois et cochinchinois. Les essais furent particulièrement heureux et l'on put admirer avec quelle aisance les paysans annamites des deux deltas reconnaissaient leurs rizières.

L'Administration, convaincue de l'excellence du procédé, chargea donc les services compétents d'étudier sa mise au point.

Un certain nombre de problèmes techniques se posaient qui ne permettaient pas une application immédiate de la nouvelle invention. Le cliché, tel qu'il était réalisé par les aviateurs, ne constituait en effet pas un plan tel que le conçoivent les topographes, et les parcelles photographiées subissaient invariablement une légère déformation géométrique rendue inévitable par l'inclinaison, impossible à calculer, de la plaque et de l'avion.

L'établissement de l'échelle était aussi rendu difficile par le fait que les appareils de bord ne donnaient pas toujours l'altitude exacte au moment de la prise de vue et que cette altitude variait continuellement par suite des conditions atmosphériques locales et notamment des

trous d'air si fréquents au-dessus des plaines surchauffées des pays tropicaux. Il fallait donc redonner aux clichés l'horizontalité nécessaire et déterminer avec précision l'altitude à laquelle ils avaient été réalisés.

C'est pour résoudre ces deux problèmes que le gouvernement général de l'Indochine institua en 1920, à Hanoï, un nouvel organisme technique dit laboratoire de restitution des photographies aériennes.

Ce service, créé officiellement par arrêté du 4 juillet 1921, fut rattaché tout d'abord à la Direction des Services économiques et plus tard au Service géographique de l'armée.

Son premier soin fut de rassembler le matériel indispensable à son fonctionnement : appareils de prise de vues, obturateurs d'objectifs, appareils de restitution. Il apporta ensuite à ce matériel les modifications nécessaires pour l'adapter aux travaux en Indochine et dressa le personnel indispensable pour pouvoir le cas échéant multiplier en Indochine des laboratoires similaires. Nous n'entrerons pas dans le détail des travaux de mise au point du service de restitution devenu par la suite section de photographie du service géographique de l'armée ; qu'il nous suffise de dire qu'après quelques tâtonnements, une méthode de restitution rapide, économique et précise fut expérimentée et étendue à l'ensemble de l'Indochine. Elle devait trouver son utilisation principale au Cambodge, où la topographie était peu avancée.

La phototopographie comporte sept ordres d'opérations¹ :

1° La prise de vue ;

1. Pour plus amples détails, consulter le rapport de M. F. Rascol sur la photographie aérienne, rapport qui a servi de base à la présente étude.

- 2° La délimitation intercommunale ;
- 3° La détermination des éléments de restitution ;
- 4° Le redressement ;
- 5° La délimitation parcellaire (révision des épreuves redressées, identité et complétage) ;
- 6° L'établissement des mappes cadastrales et des levés complémentaires ;
- 7° Le calcul des contenances parcellaires, l'établissement des documents administratifs, l'enquête et la publication des résultats.

La prise de vue est effectuée au moyen d'un appareil muni d'un ou de plusieurs objectifs de 0 m. 300 dotés d'un obturateur d'objectif à grande vitesse et à grands rendements lumineux. L'altitude à laquelle se pratique cette opération avoisine environ 1.800 mètres, l'axe de l'appareil photographique étant vertical.

L'écartement des axes de vol et l'espacement des clichés sur ces axes sont fixés de façon que les épreuves se recouvrent du tiers dans les deux sens, ce qui réduit la surface utile couverte par chaque cliché à 100 hectares au maximum, 66 hectares au minimum.

Les principales difficultés auxquelles on se heurte dans les prises de vue sont :

Le plafond bas et les orages fréquents au Cambodge pendant la saison des pluies ;

L'inondation des rizières qui pendant plusieurs mois masque les limites de propriété ;

La hauteur des riz ou la densité de la végétation des berges qui rendent également incommode la reconnaissance des parcelles individuelles.

La deuxième opération, la délimitation intercommunale ou délimitation des villages est une opération ter-

restre, elle est effectuée par un ingénieur du service de cadastre ou par un géomètre civil en présence d'une commission comprenant les notables communaux.

Les limites reconnues sont indiquées sur le terrain par l'implantation de bornes en béton de 0 m. 75 de hauteur.

Le procès-verbal de délimitation intercommunale établi, le géomètre reporte sur les épreuves fournies par l'aviation les bornes en question et les limites qu'elles déterminent.

La troisième opération est également faite sur le terrain, c'est la confection du canevas de restitution. Pour permettre au service phototopographique d'effectuer un redressement correct des clichés à utiliser, le service du cadastre détermine à terre et dès qu'il est possible, quatre points pour chaque cliché. Ces points doivent être très visibles sur le terrain et rattachés au travail de triangulation existant déjà. Ils doivent de plus être judicieusement répartis à la surface du cliché.

Les repères de restitution sont piqués sur les épreuves 18×24 correspondantes. Ces épreuves sont accompagnées des coordonnées et, le cas échéant, d'un croquis expédié précisant la position de chaque repère par rapport aux détails voisins.

Le redressement s'opère à l'aide d'un écran de restitution constitué par une feuille de papier à dessin collée sur une glace. Ce papier porte un quadrillage décimétrique analogue à celui qui sera imprimé plus tard sur les épreuves redressées.

Quant aux repères de restitution, ils sont indiqués sur les négatifs et reportés ensuite au moyen de leurs coordonnées sur les écrans de restitution.

Le redressement consiste à remplacer la perspective du terrain photographié enregistré sur une plaque inclinée par une nouvelle perspective semblable à celle qui aurait été obtenue à l'altitude $\frac{F}{E}$ (E étant l'échelle de rédaction du plan cadastral) sur un plan rigoureusement horizontal, c'est-à-dire parallèle au plan de référence (plan de projection).

La zone photographiée étant plate (rizières du Cambodge), l'image redressée est identique à la projection orthogonale du terrain à lever, c'est-à-dire au plan cadastral lui-même.

La perspective nouvelle est enregistrée sur une feuille de papier photographique ordinaire et ensuite sur une feuille du même papier collée sur glace avant l'impression pour éviter les déformations provoquées ultérieurement par un séjour prolongé dans les bains de développement de fixage et de lavage.

Avant l'impression, un quadrillage décimétrique identique à celui qui est employé pour la confection des écrans est imprimé photographiquement sur les épreuves redressées.

La délimitation parcellaire, la revision des épreuves redressées, l'identification et le complétage se font sur le terrain.

L'ingénieur géomètre emporte sur le terrain une épreuve tirée sur papier libre du plan photographique obtenu qui est approximativement à la même échelle que les plans à établir. Le quadrillage décimétrique qui y figure lui permet de déterminer par zones l'allongement ou le rétrécissement du papier et par suite l'échelle exacte du redressement à opérer.

Sur ce travail, le géomètre pique et souligne les limites cadastrales.

2° Précise les limites douteuses de la photographie.

3° Trace sur cette dernière les limites non visibles des parcelles sur celle-ci. Il a recours pour cela aux renseignements des habitants et à des mesurages peu compliqués.

L'épreuve ainsi revisée et obtenue se nomme le croquis de délimitation parcellaire. On transforme ce croquis en plan de délimitation parcellaire en mettant au net la délimitation sur l'épreuve redressée sur glace.

C'est le plan de délimitation parcellaire qui est envoyé à la section de photographie qui établit les mappes cadastrales ou plans minutes.

Ces plans sont exécutés par clichés sur papier à des sin sans graticulage¹ en calquant des plans de délimitation remis à l'échelle. Sur ce plan minute ou mappe cadastrale, on pique et on indique les repères de restitution et le quadrillage décimétrique figuré sur l'épreuve redressée correspondante.

Au bas de la mappe, on inscrit les coordonnées des repères de restitution.

Les distances réelles entre ces points.

La surface du quadrilatère de restitution déterminée par ces points.

La méthode exposée a l'inconvénient d'exiger un renvoi à la section de photographie des épreuves portant le résultat de la délimitation parcellaire. On a donc envisagé deux méthodes supprimant cet inconvénient.

1. On nomme graticulage le partage d'une feuille de papier à dessin en carrés que l'on reproduit en nombre égal mais de dimensions plus faibles sur le graticule (châssis).

Dans la première, d'après les indications fournies par la section, le service du cadastre remet à l'échelle l'épreuve redressée sur glace.

Cette épreuve mise au net est utilisée pour l'établissement du plan minute et pour le calcul des surfaces parcellaires.

Dans la deuxième, l'épreuve redressée sur glace est remplacée par une épreuve analogue, tirée sur papier photographique collé sur un support indéformable et facile à manipuler ; cette épreuve quadrillée est envoyée au service intéressé pour mise au net ; elle constitue la mappe cadastrale remplaçant le plan minute dessiné sur papier à dessin. Cette méthode présente de gros avantages, mais est difficile à utiliser en Indochine en raison de la conservation difficile du papier au gélatino-bromure.

Les mappes cadastrales sont complétées par des levés complémentaires qui fournissent les détails que la photographie n'a pu déceler ; on emploie pour cela les procédés topographiques couramment employés comme la planchette. Ces levés à la planchette sont notamment utiles pour cadastrer les zones de terrain recouvertes par l'inondation. Il est à remarquer que si les époques de prises de vue sont convenablement choisies, les zones à lever à la planchette ne doivent pas dépasser 20 % des surfaces totales.

Les levés supplémentaires sont suivis du calcul des contenances parcellaires et de l'établissement des documents administratifs.

Le calcul des contenances est effectué sur les mappes cadastrales au moyen du planimètre, réglé et étalonné au moyen de la surface réelle du quadrilatère de restitution.

Pour pouvoir soumettre aux intéressés les résultats de la délimitation parcellaire et surtout procéder à l'immatriculation, le service du cadastre établit ensuite par village ou groupe de villages plusieurs calques clichés où sont assemblées les différentes parties de mappes faisant partie du village présenté. Ces calques sont établis sur papier Ozalid qui, se développant à sec, jaunit très peu après l'insolation.

Toutes les pièces que nous venons d'énumérer et qui ont servi à l'établissement des plans constituent les archives plans du cadastre.

Ces archives plans comprennent :

1° Les mappes cadastrales (plans minutes classés dans l'ordre des numéros des clichés).

2° Les croquis de délimitation parcellaire classés de la même façon.

3° Les plans de délimitation parcellaire (épreuves redressées sur glace.

4° Les calques clichés par village.

A ces documents, on pourrait ajouter un plan visuel constitué par un redressement effectué sur un papier photographique collé au préalable sur aluminium ou sur zinc.

Cette pièce jouerait dans le cadastre nouveau un rôle analogue à celui de la photographie dans la carte d'identité, donnant un état des lieux complet et sincère qui permettrait de régler facilement les contestations.

Nous venons d'étudier en détail les plans cadastraux. A ceux-ci qui sont faits avec tout le soin et toute la précision nécessaires, il faut ajouter les plans parcellaires

expédiés dont on se sert pour les terrains ayant une valeur minime ou pour les pêcheries.

Les méthodes de réalisation sont dans ce cas fort simplifiées.

On réduit en effet la détermination des repères de restitution à la détermination des quelques points pour un ensemble de clichés.

Le redressement se fait non par restitution, mais par les renseignements que donnent les aviateurs sur leur altitude et l'inclinaison de leur appareil.

Ces plans n'ont évidemment pas une très grande valeur du point de vue mathématique, mais constituent d'excellents croquis visuels « peu coûteux servant à des fins fiscales et notamment à la répartition des impôts fonciers, à l'organisation du crédit agricole et à la perception de certaines taxes spéciales, comme l'impôt des samras ¹.

La méthode que nous venons de décrire est basée sur une collaboration étroite de deux éléments, l'aviation militaire ou civile et les géomètres, qu'ils appartiennent à une société privée ou au service officiel.

Dans les provinces où existe un service du cadastre bien organisé, on peut imaginer la combinaison de l'aviation militaire pour les prises des clichés et des géomètres du cadastre pour l'établissement des plans. Dans celles qui sont par contre démunies de personnel ou dont le personnel n'est pas suffisamment compétent, il semble naturel de s'adresser aux compagnies d'aviation ² privées qui s'adjoindront des géomètres civils.

1. Impôt sur les engins de pêche.

2. C'est en se basant sur cette théorie qu'un certain nombre de contrats furent passés au Cambodge entre l'administration du Protectorat et les Sociétés d'aviation civile; citons notamment un contrat de 60.000 Ha avec la compagnie aérienne française, et un contrat de 112.000 Ha avec la société Air-Orient.

Leur rôle peut être d'ailleurs plus ou moins étendu et deux méthodes sont à envisager pour l'importance des travaux à leur confier.

La première consiste à leur donner à la fois les prises des clichés et leur redressement et de réserver au cadastre les opérations complémentaires.

La deuxième leur laisse uniquement la prise des clichés, maintenant à la section de photographie le soin de redresser ces derniers, et au cadastre le devoir de faire les autres opérations.

Une troisième méthode avait d'ailleurs été tentée au début, qui confiait aussi aux compagnies aériennes les travaux d'immatriculation. L'expérience dut être abandonnée en raison du manque de préparation de leurs agents et du peu d'autorité qu'ils manifestaient vis-à-vis des populations indigènes, pour réaliser leur tâche.

Il est malaisé d'établir avec précision l'importance relative des levers topographique et des levers par phototopographie aérienne.

On peut néanmoins affirmer sans être loin de la vérité que, de 1908 à 1920, le total des superficies levées graphiquement ne dépassa pas 340.000 hectares alors qu'en quatre ans les levers aériens atteignirent 794.890 hectares¹. Il faut reconnaître d'ailleurs que, sur les douze

1. *Superficie totale des terres photographiées par l'aviation militaire et l'aviation civile au 1^{er} juillet 1933.*

Provinces	Aviation militaire Surface photographiée	Aviation civile Surface photographiée
Kampot.....	191.370 hectares	
Kandal	44.400 —	
Kompong-Cham.....	47.600 —	60.000 hectares
Kompong-Speu	76.400 —	
Prey-Veng.....	263.120 —	
Soairieng		112.000 hectares
	622.890 hectares	172.000 hectares

années sur lesquelles s'échelonnaient les levés graphiques, il y avait eu quatre années de guerre où tout effort sérieux était devenu impossible par suite de la mobilisation des géomètres.

Il est permis de se demander en terminant quelle est la valeur des procédés techniques actuellement en usage et quel avenir leur est réservé.

La phototopographie aérienne comme la topographie classique est basée, comme nous l'avons vu, sur une triangulation préalable ; elle est par conséquent fonction malgré tout du soin apporté par les brigades opérant à terre à la mesure des angles et des longueurs, de la précision des instruments utilisés et de la valeur des méthodes suivies.

Les erreurs ont néanmoins l'avantage d'apparaître automatiquement, lorsque des fautes ont été commises dans la détermination ou dans le report des points du canevas.

Quant à la précision des levés, elle est au moins comparable à la précision obtenue dans les plans graphiques ; elle répond en tous cas aux fins qu'on lui propose, c'est-à-dire l'identification facile (par la forme, la dimension, la surface et la situation) des parcelles immatriculées.

Sur les autres méthodes employées, la photo restitution présente aussi le grand intérêt d'une compensation parfaite du lever des détails sur le canevas triangulé, assurant ainsi à tous les points représentés la même précision.

Il faut noter aussi que le procédé se vérifiant en quelque sorte par lui-même évite au géomètre des contrôles et des recoupements fastidieux et à l'administration des vérifications longues et dispendieuses qui ne permettent

pourtant pas d'affirmer que le travail livré est exempt de fautes.

Le rendement est également bien supérieur à celui des autres procédés connus :

On estime qu'avec un atelier de redressement possédant deux appareils de photo restitution et comprenant comme personnel un photographe, un aide et un colleur travaillant six heures par jour, on peut effectuer quotidiennement vingt redressements et tirer de chacun d'eux une épreuve sur glace et une sur papier libre.

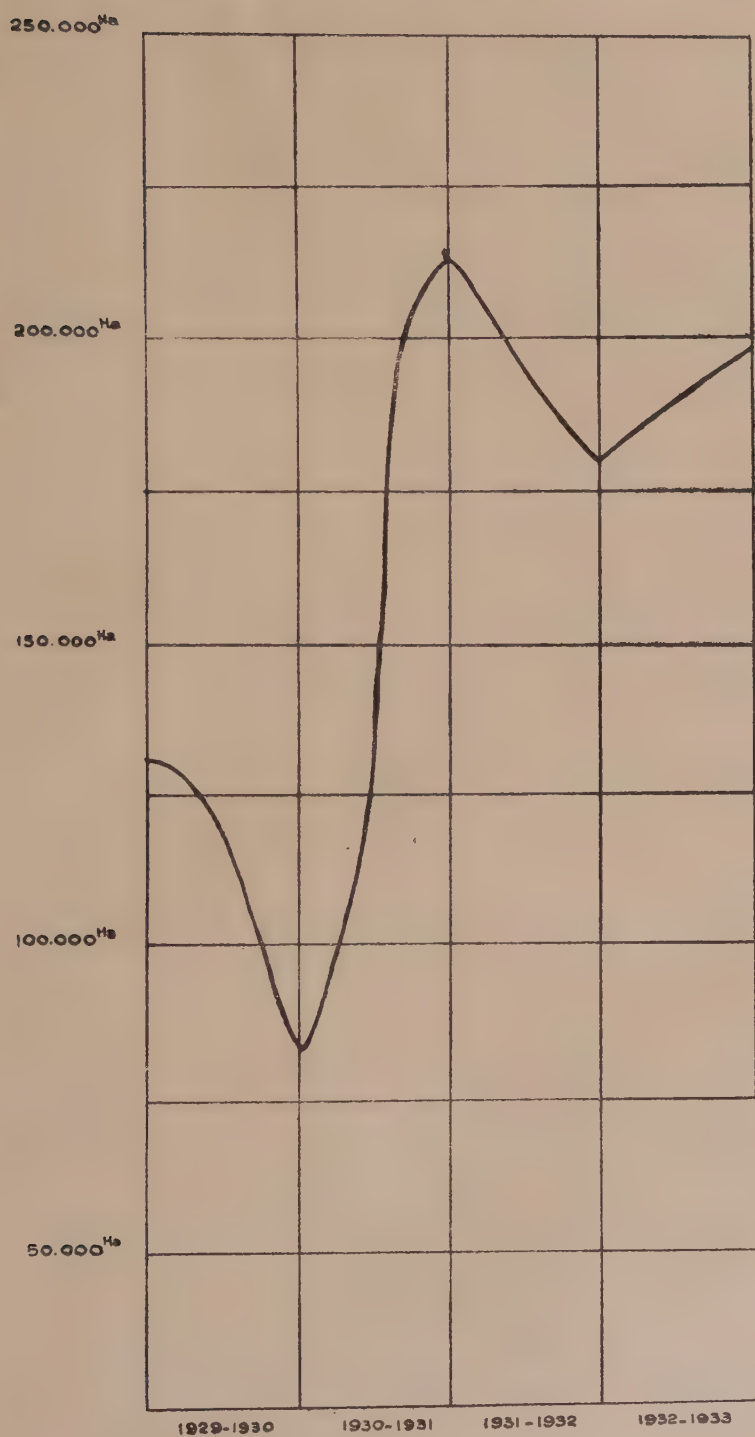
Un cliché 18×24 au $1/6000^e$ couvrant utilement 60 hectares, les 20 clichés redressés tous les jours couvrent 1.200 hectares. Quant à la confection des mappes cadastrales, on peut évaluer le nombre des parcelles dessinées par jour à 200 environ si l'on ne procède pas en même temps à la numérotation.

Le prix de revient est, de plus, relativement faible. Basé sur le prix des fournitures en 1929 et sur le tarif appliqué en 1930, on a évalué que le prix de redressement appuyé sur un canevas de restitution format 60×80 revient à 2 \$ 50 pour la première épreuve et à 1 \$ 50 pour les suivantes.

A ces chiffres, il faut ajouter le cas échéant, pour l'établissement du plan visuel, le prix du support en métal aluminium ou zinc qui est de 2 à 3 piastres.

L'avenir de la phototopographie semble donc certain. Employée concurremment avec les levés graphiques en 1928 et 1929, la photo restitution tend aujourd'hui à remplacer partout les méthodes terrestres. Elle se présente généralement sous la forme d'une collaboration du cadastre et de l'aéronautique militaire qui se partagent les opérations techniques, la première s'occupant des prises

Graphique de progression des travaux de photographie aérienne



de vues, la seconde assurant la triangulation et la restitution. L'ère des contrats avec les grandes sociétés privées semble close et les conventions passées avec la compagnie aérienne française et la Société Air Orient n'ont point été renouvelées. La formule adoptée présente d'ailleurs le double avantage d'être la plus économique et de multiplier les occasions d'exercices pour les pilotes et les photographes de l'armée, qui trouvent en elle, en même temps qu'un entraînement continu, une possibilité de coopérer à l'organisation économique et administrative du pays.

CHAPITRE II

LE BORNAGE DES TERRES ET L'IMMATRICULATION FONCIERE SOUS LE REGIME DE L'ARRETE DU 8 MAI 1931.

La procédure des travaux administratifs d'immatriculation. Analyse de l'arrêté du 8 mai 1931. Ordre des opérations. Rôle des divers organismes techniques et administratifs. Les géomètres. Les Commissions de bornage. Les Commissions administratives. Règles d'attribution des parcelles et de solution des contestations. Le rôle des résidents chefs de province, des bureaux de la résidence supérieure et du Conseil des ministres cambodgiens. Eloge du système actuel et critiques de détail. La question de la transcription des caractères cambodgiens. La situation faite au Chinoia. Danger d'assimiler les Européens aux régnicoles au point de vue particulier de l'immatriculation foncière. Critiques adressées à l'article 70 de l'arrêté du 8 mai 1931. Conclusions.

Alors que, dans les systèmes précédents, la procédure à suivre pour borner, recenser et immatriculer les terres était à peine esquissée, dans le régime actuel, toutes les opérations qui concourent à l'établissement des livres fonciers sont déterminées avec le plus grand soin. Ce travail de mise au point, amorcé par l'arrêté du 31 décembre 1926, a été principalement l'œuvre de l'arrêté du 8 mai 1931 qui, par sa précision, a permis aux géomètres du cadastre d'exécuter les travaux administratifs complémentaires à une cadence presque aussi

rapide que les travaux techniques pourtant très rapidement menés.

Nous avons étudié dans le chapitre précédent la genèse de ces travaux techniques, nous consacrerons les pages qui vont suivre aux opérations de bornage et d'immatriculation dont l'exécution est confiée soit à des organismes gouvernementaux comme le Conseil des ministres cambodgiens, soit à des services d'administration générale comme les résidences ou les bureaux de la résidence supérieure, soit même à des techniciens comme les ingénieurs du cadastre.

La procédure actuelle comprend dix ordres d'opérations qui sont :

A. La promulgation de l'ordonnance royale prescrivant le bornage général des terres et l'immatriculation d'une région déterminée.

B. La délimitation des limites des Khums à immatriculer par une commission de bornage nommée par le résident chef de province.

C. La reconnaissance des terrains levés et la constitution des tableaux indicatifs contenant les noms des propriétaires occupants ou détenteurs.

D. La rédaction du procès-verbal du bornage.

E. L'affichage des tableaux indicatifs et plans parcellaires.

F. La Commission administrative et le contrôle des travaux de la commission de bornage.

G. Le dépôt et la publicité à la résidence du procès-verbal de bornage rectifié.

H. L'examen du procès-verbal par le chef de la province.

I. La vérification des divers documents par les bureaux de la résidence supérieure et la promulgation de l'ordonnance royale d'approbation.

J. La confection des matrices cadastrales.

L'ordonnance royale prescrivant le bornage des terres est prise en Conseil des ministres et doit être rendue exécutoire par le résident supérieur en Conseil de Protectorat. Elle a pour but de prescrire le levé parcellaire et l'immatriculation des terres. Pouvant porter sur un Khum ou sur toute une région, elle a pour effet d'arrêter pour un temps l'instruction des demandes de concession dans la région visée. Les travaux d'immatriculation et de bornage ne peuvent commencer que quinze jours après l'affichage de cette ordonnance royale en cambodgien, en annamite et en français.

L'affichage doit être placardé à la fois à la résidence, à la Salakhèt¹ de la province, à la Sala-Khum² intéressée, à la Sala-Dambaung³ et à la Sala-lohuk⁴.

Le délai d'affichage écoulé nul ne peut plus s'opposer à l'exécution sur un terrain des travaux nécessaires aux opérations cadastrales et de bornage, ni à l'installation permanente ou temporaire de bornes repères, signaux et témoins. Les contrevenants se trouveraient exposés à subir les peines prévues par l'article 5 du décret du 30 octobre 1924 ou l'article 330 du Code pénal cambodgien.

L'ordonnance royale de bornage vise généralement un territoire assez étendu, elle doit être complétée pour cha-

1. Salakhèt, bureaux du Chaufaikhèt.

2. Salakhum, maison commune.

3. Saladambaung, tribunal de première instance.

4. Salalohuk, justice de paix.

que Khum par une décision résidentielle qui nomme la commission de bornage et de délimitation intercommunale; cette commission est ainsi composée :

Un ingénieur-géomètre du cadastre	Président
Le Changvang du Saladambaung ou du /	
Salalohuk ¹	Membres
Le Chaufaikhand ou le Balatkhand ²	
Le Mékhum du khum	
Deux habitants notables	

Ces deux derniers sont choisis nominativement par le résident sur une liste présentée par le Chaufaikhand ; ils doivent être sujets cambodgiens, âgés de quarante ans révolus, sachant lire et écrire, jouir de la considération publique et demeurer dans le Khum. Dans le cas où le Khum est peuplé en majorité de non-régnicoles, ils peuvent être choisis dans la population étrangère ³.

Le président de la commission de bornage reçoit du résident les documents et les imprimés qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment la liste des permis de culture délivrés avec mention des dates desquelles ils ont été accordés, la liste des concessions à titre provisoire avec la date des arrêtés, la liste des concessions définitives avec les mêmes références, la liste des dotations immobilières.

Muni de ces renseignements, le géomètre président procède à la délimitation intercommunale ⁴ et entre-

1. Changvang, président de tribunal.

2. Balat, adjoint d'un gouverneur.

3. C'est en particulier le cas à Kampot où la population des poivrières est en majorité composée de Chinois Hainanais et à Prey-Veng et à Soairieng où une grande partie des habitants sont annamites,

4. Pour les délimitations intercommunales l'arrêté du 8 mai 1931 n'a pas innové. Les opérations sur le terrain et les conflits qui en résultent continuent en fait à être réglés par l'ordonnance du 15 novembre 1925 qui a organisé les communes cambodgiennes (voir articles 2, 4 et 1).

prend une nouvelle reconnaissance des limites du Khum. Il est aidé dans cette opération par les autorités communales qui, dès réception pour affichage de l'ordonnance royale, ont implanté sur la périphérie de la commune des bornes indicatives, distantes les unes des autres d'environ 1.000 mètres. Le déplacement ou la détérioration de ces bornes est puni par les articles 456 du Code pénal modifié pour les ressortissants des tribunaux de France et 393 et 539 du Code pénal cambodgien pour les ressortissants des tribunaux khmers.

L'immatriculation suit la délimitation intercommunale, elle est assurée par des équipes d'arpenteurs provinciaux dirigés et contrôlés par des agents du service du cadastre. Ces arpenteurs parcourent le terrain avec les plans ou les épreuves photographiques et notent sur des fiches d'immatriculation, en présence du propriétaire ou de l'occupant, tous les renseignements utiles, c'est-à-dire le nom de l'intéressé ou de la parcelle, l'origine de propriété et les abornements.

« La parcelle ou unité cadastrale a été définie par l'article 14 de l'arrêté du 8 mai 1931.

« La parcelle ou unité cadastale est une surface de terrain déterminée, sise dans un même Khum, non sectionnée par des limites continues, appartenant individuellement à une personne ou indivisément à plusieurs (que ces personnes soient des êtres physiques ou moraux) et présentant une même nature de culture ou une même utilisation du sol. »

« Sont considérés comme limites continues les haies, chemins, fossés et voies d'eau ayant au moins deux mètres de large » (art. 15).

Dans une même propriété, les terres contiguës forment

des parcelles différentes si elles sont occupées normalement par des cultures différentes, si les cultures sont accidentelles, on considère au contraire qu'il n'y a qu'une seule parcelle (art. 16).

Les mares, les rues, les places publiques, les grandes routes, les fleuves et rivières navigables et flottables et ceux qui ne le sont pas, sont considérés comme n'étant pas parcelles cadastrales ; les fosses à poissons¹ au contraire forment parcelles.

L'ingénieur géomètre, en possession des renseignements sur les parcelles levées, réunit la commission de bornage, dont le rôle est d'établir le procès-verbal de bornage, d'enregistrer les contestations dont les parcelles peuvent faire l'objet quant à leur contenance métrique ou quant aux droits réels qui les concernent, de recueillir enfin sur les lieux les renseignements utiles à la solution de ces conflits, sans toutefois essayer de les régler, la commission de bornage n'étant pas compétente pour apprécier les droits invoqués.

Les membres de la commission de bornage sont avisés de la date et du lieu de la commission par le résident, ils sont obligatoirement tenus d'assister à tous les travaux, sauf excuse valable. S'ils manquent sans raison à une ou plusieurs séances, ils sont passibles des peines prévues à l'article 330 du Code pénal cambodgien.

Les sanctions ne sont pas moins sévères vis-à-vis des propriétaires possesseurs ou intéressés à un titre quelconque qui ne répondent pas aux convocations, une pre-

1. On nomme « fosses à poissons » des excavations artificielles où les poissons se concentrent à la fin de la saison des hautes eaux, les fosses à poissons sont nombreuses dans la région de Kandal (alentours de Phnom-Penh) et donnent régulièrement lieu à des nombreux conflits.

mière convocation collective étant restée sans effet, il est envoyé des convocations individuelles qui, si elles n'aboutissent pas, sont sanctionnées par une déchéance éventuelle de leurs droits et l'attribution au domaine¹.

Les opérations de la commission de bornage se déroulent dans l'ordre suivant :

Le président procède d'abord à la constatation de l'identité des occupants ou des requérants ; cette identification se fait par la présentation des cartes d'impôt personnel et des titres d'identité.

Il est fait ensuite un examen du plan dans le but de rectifier les limites contiguës trop sinueuses qui pourraient nuire à sa régularité graphique. Le président engage les propriétaires riverains à consentir à des échanges mutuels.

Les membres de la commission établissent enfin le procès-verbal de bornage en consignant les déclarations formulées par les personnes invoquant des droits réels. Les titres sont au cours de la séance présentés au président de la commission et aux autres membres qui les examinent et les rendent à leurs détenteurs après les avoir paraphés. Ils ne peuvent être enlevés aux détenteurs que contre reçu.

Les personnes qui sont inscrites sur le procès-verbal de bornage sont désignées soit comme propriétaires, soit comme possesseurs, soit comme occupants.

Les propriétaires sont ceux qui justifient de leurs droits par la production d'un titre de concession établi à leur nom ou au nom d'un tiers dont ils ont obtenu les

1. Sous réserve cependant d'une régularisation ultérieure possible par une demande de concession rédigée dans la forme normale (arrêté du 13 juillet 1929) et contre paiement des taxes proportionnelles d'immatriculation fixées par l'arrêté du 27 mars 1930.

droits par translation consensuelle ou successorale. Les pièces à produire sont dans le premier cas l'acte de vente ou d'engagement, dans le deuxième cas un testament ou un acte d'état civil (art. 43).

« Sont désignés comme possesseurs ceux qui, sans titre de concession, jouissent de la parcelle de façon personnelle depuis plus de cinq années et présentent un nombre correspondant de reçus d'impôt » (art. 44).

La condition de durée s'applique à la fois au possesseur et à ses ayants cause, c'est-à-dire que si le possesseur n'a pas la durée suffisante, le délai de possession de ses ayants cause s'ajoute au sien propre.

Les occupants sont les individus qui, « sans titre de concession », sont en possession de la parcelle soit par eux-mêmes, soit par leurs auteurs depuis moins de cinq années (art. 45).

La commission de bornage ayant noté le nom des propriétaires, des possesseurs et des occupants doit consigner en outre dans son procès-verbal tous les éléments d'information qu'il lui est loisible de recueillir et notamment l'état de mise en culture des parcelles et les droits réels qui, par leur présence, modifient la propriété pure et simple.

Elle doit relever aussi la liste des contestations qui lui sont soumises, qu'elles portent sur la parcelle elle-même ou sur les droits réels qui l'affectent.

Lorsque des contestations ont fait l'objet de demandes en justice, on porte à la suite le nom des personnes en « litispendance » ; le président, dans ce cas, exige qu'il lui soit présenté un récépissé du greffe de la juridiction saisie.

Ainsi se terminent les opérations de la commission de

bornage. Après clôture de ces opérations, le président divise son dossier en deux parties et adresse :

1° Au chef de service du cadastre :

- a) Le procès-verbal de délimitation intercommunale ;
- b) Le plan parcellaire dit « plan minute », rectifié sur le terrain et approuvé par le résident.

Un calque pour tirage est annexé au plan.

- c) Le procès-verbal de bornage qui doit être clos à la date de cessation des opérations et signé de tous les membres de la commission.

2° Au résident :

- a) Le répertoire alphabétique en cambodgien des occupants possesseurs et propriétaires.

- b) Un dossier à remettre au président de la Commission administrative comprenant, avec la liste des habitants qui ne se sont pas présentés à la commission, les requêtes des contestants et la liste des cas spéciaux à soumettre à la dite commission (art. 51).

Les premiers documents sont examinés par le cadastre, puis retournés avec les tirages des plans pour être soumis au président de la Commission administrative. Le plan minute est renvoyé au géomètre.

On procède alors à certaines mesures de publicité destinées à mettre la population au courant des résultats des travaux de la commission de bornage.

Dès réception des exemplaires du tirage, le président de la Commission administrative fait afficher l'un d'eux au Salakhum et le répertoire alphabétique est tenu à la disposition du public. Le délai de l'affichage est d'un mois, compté de quantième à quantième suivant le style français.

Durant l'affichage, les chefs de village doivent s'assu-

rer que les affiches n'ont pas été lacérées et les remplacer en cas de besoin pendant la durée de l'affichage chaque dimanche à onze heures et à dix-sept heures ; les crieurs publics munis d'un gong ou d'un tamtam se rendent sur les places des hameaux ou phums et invitent la population à prendre connaissance des affiches relatives aux travaux d'immatriculation, rappelant aux habitants la date et le lieu de réunion de la Commission administrative.

La Commission administrative comprend tous les membres de la commission de bornage. Mais elle est précédée, non par le géomètre qui y figure comme simple membre, mais par le résident ou son délégué ou encore par un fonctionnaire européen spécialement désigné à cet effet pour l'ensemble du Cambodge par le chef du Protectorat¹.

La Commission administrative a pour mission de compléter les opérations de la commission de bornage et de procéder à l'instruction des demandes d'attributions ; elle n'a pouvoir ni de trancher les cas d'espèces, ni de régler les contestations, elle se contente de faire des propositions au chef de circonscription qui, renseigné par elle, peut décider en connaissance de cause. Elle tente néanmoins de donner des solutions amiables à tous les conflits qui lui sont soumis. Si ces efforts ne sont pas cou-

1. Les Résidents chefs de province ayant d'autres préoccupations administratives et politiques ont rarement présidé eux-mêmes les Commissions administratives, ils ont généralement désigné leurs adjoints pour les remplacer. Cette méthode a eu l'inconvénient de provoquer des diversités d'interprétation de textes et d'empêcher que les contestations foncières qui, au fond, se ramènent à un petit nombre de types classiques soient, réglées d'une façon uniforme. C'est pour cette raison que le chef du Protectorat a en 1930 désigné un fonctionnaire de la Résidence supérieure pour présider les Commissions dans l'ensemble du Cambodge. Ce sont ces fonctions remplies pendant trois ans qui ont permis à l'auteur de rédiger cette thèse.

ronnés de succès, elle invite les réclamants à exposer l'affaire aux autorités judiciaires et la parcelle cultivée est indiquée comme litigieuse entre les parties contraires nommément désignées. A ce rôle de médiatrice, la Commission administrative joint celui de proposer l'aliénation suivant le mode de droit commun des terrains cultivés détenus sans titre ou demandés en concession, mais non encore concédés définitivement.

Dans toutes ces opérations, la Commission administrative doit avoir pour principe de n'inscrire comme propriétaire que celui qui a réellement mis en valeur la terre, à l'exclusion de tout autre ; c'est une survivance de l'ancienne conception collectiviste des vieux codes cambodgiens.

La Commission administrative se réunit à la date fixée à la Salakhum, elle convoque devant elle toutes les personnes dont la présence lui semble nécessaire, soit comme parties, soit comme témoins et procède ensuite aux propositions d'attributions.

En l'absence de contestation relative à la superficie ou aux abornements, la consistance, telle qu'elle est désignée sur le plan, est considérée comme acquise. Le président de la commission formule alors des propositions d'attribution, soit au domaine sous réserve des droits éventuels des occupants, soit au profit des propriétaires.

L'attribution au domaine est réglée par l'article 63.

« Doivent être inscrites comme appartenant au domaine :

» 1° Les parcelles incultes n'ayant fait l'objet d'aucune concession définitive ;

» 2° Les parcelles cultivées d'une superficie excédant

dix hectares n'ayant fait l'objet d'aucune concession définitive ;

» 3° Les parcelles incultes ou dont la mise en culture est reconnue insuffisante ayant fait l'objet d'un titre provisoire ;

» 4° Les parcelles incultes ou dont la mise en culture est reconnue insuffisante n'ayant fait l'objet d'aucun titre, quelle que soit la durée de l'occupation ;

» 5° Les parcelles cultivées ou incultes occupées par un étranger ou pour le compte d'un étranger sans titre provisoire quels que soient l'état de la mise en culture et la durée de l'occupation.

» 6° Les parcelles non susceptibles par leur nature d'une approbation privée telles que Beng¹, Trapeang², bois, etc... »

L'attribution au domaine sous réserve des droits de l'occupant nominativement désigné doit être faite au contraire dans deux cas seulement (art. 64).

« 1° Pour les parcelles d'une superficie ayant fait l'objet d'un titre provisoire non entièrement cultivées, mais dont la mise en culture est reconnue suffisante pour ne pas entraîner déchéance des droits des occupants actuels sous réserve que ceux-ci ne soient pas de statut personnel étranger.

» 2° Pour les parcelles d'une superficie n'excédant pas dix hectares, n'ayant pas fait l'objet d'aucun titre provisoire entièrement cultivées, occupées depuis moins de cinq ans sous la même réserve que plus haut. »

1. Beng, grande mare.

2. Trapeang, étang.

L'attribution aux propriétaires est limitée à quatre cas (art. 65).

Doivent être inscrites aux noms de leurs propriétaires :

1° Les parcelles incultes ou cultivées quelles que soient leurs superficies, ayant fait l'objet d'une concession définitive accordée antérieurement au 24 octobre 1926, quel que soit le statut personnel du propriétaire actuel.

2° Les parcelles incultes ou cultivées quelles que soient leurs superficies, ayant fait l'objet d'une concession définitive accordée postérieurement au 24 octobre 1926, mais antérieurement au 13 juillet 1929, sous réserve que l'occupant actuel, s'il est de statut personnel étranger, justifie avoir obtenu l'autorisation d'acquérir.

3° Les parcelles entièrement cultivées d'une superficie n'excédant pas 10 hectares, ayant fait l'objet d'un titre provisoire, sous réserve que l'occupant actuel ne soit pas de statut personnel étranger.

4° Les parcelles entièrement cultivées d'une superficie n'excédant pas 10 hectares, n'ayant fait l'objet d'aucun titre provisoire dont l'occupation s'est poursuivie pendant plus de cinq ans sous réserve que l'occupant actuel ne soit pas de statut personnel étranger.

Les attributions peuvent se faire dans les mêmes conditions au nom des personnes morales. Parmi les personnes morales qui peuvent être inscrites, il faut citer :

La couronne du Cambodge ;

Les communes ;

Les collectivités religieuses ;

Les sociétés.

Les immeubles appartenant à la couronne, ainsi que les dotations immobilières consenties au profit des communes sont déterminées par ordonnance royale.

Pour les collectivités religieuses, une même pagode ne peut être inscrite que pour une superficie excédant 10 hectares. Encore faut-il qu'il s'agisse d'un des cultes régulièrement reconnus par le Gouvernement cambodgien ¹.

Pour les sociétés, il faut qu'elles soient constituées suivant la loi française ou suivant la loi cambodgienne.

Les surfaces autorisées sans demande de concession ne peuvent, non plus, excéder 10 hectares.

Dans quelle forme se fait l'inscription ?

L'article 68 déclare que les propriétaires ou occupants célibataires sont désignés par leurs noms s'ils sont capables. S'ils sont mineurs émancipés, mention est portée à la suite de leurs noms du nom du tuteur ou du curateur.

Les époux sont désignés par le nom des deux conjoints pour les parcelles de communauté, c'est-à-dire pour celles acquises après le mariage autrement que par donation personnelle ou par succession, les parcelles constituant les propres sont inscrites au nom d'un des deux conjoints avec la mention des liens qui l'unissent à l'autre époux.

Si l'un des époux est étranger, les biens de communauté sont mis au nom du conjoint de statut personnel français, les propres du conjoint étranger ne sont attribués à celui-ci que s'il est capable d'acquérir en tant qu'étranger.

Les copropriétaires, les cohéritiers et les cooccupants font l'objet d'une inscription nominative spéciale, sauf pour le cas des cohéritiers avant partage ; on peut attri-

1. Cultes bouddhique et catholique. La religion réformée n'est que tolérée au Cambodge. Pour les autres cultes islamisme, taoïsme la situation est assez indécise.

buer alors à la cohérie en indiquant seulement le nom du *de cujus*.

Quant au conjoint survivant, lorsqu'il est chef de famille, il est inscrit en cette qualité pour les parcelles composant la communauté dissoute, ainsi que pour les parcelles appartenant en propre au conjoint prédécédé.

La Commission administrative procède en même temps qu'à la désignation des propriétaires des parcelles, à l'inscription des droits réels qui peuvent les grever, notamment les servitudes, l'usufruit, les nantissements, les ventes à réméré.

Les servitudes sont inscrites à la charge du fonds servant et sont précisées par rapport au fonds dominant par le numéro du plan cadastral et le numéro d'immatriculation.

Encore faut-il pour les servitudes, qu'à défaut de titres la Commission ait constaté un usage pratiqué librement de façon prolongée et continue et que cet usage ait été reconnu par le détenteur du fonds servant.

L'usufruit ne peut être inscrit que s'il résulte d'un titre régulier ou s'il n'est pas contesté. Les parcelles reconnues grevées d'usufruit doivent être inscrites au nom de leur propriétaire avec mention du nom de l'usufruitier.

Les nantissements ou engagements sont inscrits à la charge de la parcelle avec indication du créancier gagiste, du capital garanti, des intérêts consentis, de l'échéance convenue.

Il faut, pour inscrire un nantissement, un titre régulier ou l'absence de contestation.

Les ventes à réméré sont inscrites à la charge de la parcelle avec indication du prix de rachat et du délai

convenu comme les nantissements, il faut pour cette inscription, soit un titre régulier, soit un accord parfait des deux contractants.

Dans les contestations qui surgissent au sujet de l'inscription des droits réels, la Commission administrative doit se prononcer en faveur de l'occupant, la bonne foi du possesseur devant être présumée. C'est ainsi que lorsqu'il y a eu translation de parcelle au profit d'une personne la translation doit être considérée comme définitive.

Si l'auteur de la translation prétend avoir conservé des droits de propriété ou avoir simplement nanti ou vendu son bien à réméré, c'est à lui d'en faire la preuve, c'est-à-dire d'exhiber un titre régulier.

Quand le bénéficiaire d'un droit réel ne peut être indiqué, la Commission administrative se borne à émettre un avis et à soumettre le cas au Résident.

Si, au contraire, elle arrive à mettre les parties d'accord, on rédige un acte transactionnel qui est mentionné au procès-verbal. Quand l'affaire est déjà inscrite en justice, la juridiction intéressée reçoit une expédition de l'acte transactionnel aux fins de radiation du rôle.

Les parties qui refusent de transiger sont informées de la proposition de la Commission et invitées à se pourvoir devant les tribunaux dans le délai d'un mois à dater de l'avertissement qui leur en est donné. Si à l'expiration de ce délai l'une des parties ne produit pas un certificat du greffier du tribunal saisi, les parties sont forcloses et les propositions de la Commission suivent leur cours.

Lorsque la Commission administrative a terminé ses

opérations, elle clôt le procès-verbal et celui-ci est signé par chacun de ses membres.

Le Résident doit alors porter dans un délai de quinze jours ses décisions sur la colonne réservée à cet effet sur le procès-verbal. Pendant ce délai les habitants sont admis à présenter au Résident toutes les observations ou réclamations qu'ils jugent utiles.

A l'expiration des 15 jours, le chef de province approuve ou rejette les propositions de la Commission. Dans le premier cas, il appose sur le procès-verbal une mention « décision conforme ». Dans le cas contraire, il motive son refus.

Pour les droits contestés, il fait un rapport sommaire au Résident supérieur.

Pour les parcelles de plus de 10 hectares, il est fait application des dispositions de l'ordonnance royale et de l'arrêté du 13 juillet 1929¹.

L'ensemble du dossier, c'est-à-dire le procès-verbal de bornage, le plan parcellaire vérifié et rectifié, le rapport joint est alors transmis à la Résidence supérieure qui examine le procès-verbal de bornage au point de vue de l'application des règlements domaniaux et qui le transmet ensuite au Conseil des ministres cambodgiens.

La décision du Conseil des ministres est consacrée par une ordonnance royale promulguant le procès-verbal de bornage et rendue exécutoire par le Résident supérieur en Conseil de protectorat.

Le procès-verbal est alors adressé au chef de service du cadastre aux fins d'établissement des matrices cadastrales.

1. Les deux textes précités déterminent les règles d'attributions des concessions domaniales qui comportent une procédure différente suivant qu'elles sont inférieures ou supérieures à 10 hectares.

Que vaut le système d'immatriculation actuel ? Il semble que dans l'ensemble il réponde aux fins qu'on lui a proposées, à savoir, un recensement facile des terres cultivées, une appropriation convenable des parcelles cadastrales. Précis dans sa procédure, il tient compte du fait que ni les géomètres ni les résidents ne sont des spécialistes du droit foncier. Il énonce donc un grand nombre de définitions, entre dans le détail des règles d'attributions, essaye de prévoir les cas d'espèce, réduit en un mot au minimum la tâche des exécutants.

A côté de ces belles qualités pratiques, il a néanmoins de graves défauts.

Ces faiblesses proviennent moins souvent d'ailleurs du système lui-même, que du fait que le Protectorat a négligé de régler ou de faire régler au préalable certaines questions préjudicielles dont la solution aurait dû être poursuivie depuis longtemps.

Le cas le plus typique est celui de la transcription des caractères cambodgiens.

Les Khmers ont une écriture originale, différente à la fois du système chinois où le graphisme représente un mot, c'est-à-dire une idée, et des alphabets occidentaux où le signe conventionnel correspond à une lettre. L'écriture cambodgienne a pour base la diphtongue qui est illustrée par un caractère double dont la partie supérieure s'appelle le « tur aksar », le « corps » du caractère, et la partie inférieure, le pied, « chhoeung aksar ».

Les combinaisons¹ des diverses diphtongues s'obtiennent par juxtaposition des corps et des pieds, juxtaposi-

1. Les diphtongues initiales sont toutes en « a » ou en « o » elles subissent différemment l'action des signes voyelles suivant qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre catégorie.

tions qui sont elle-mêmes soumises à l'influence phonétique de douze signes voyelles.

Ce système fort compliqué est aussi rebutant pour l'Européen qui parle souvent bien le cambodgien, mais ne l'écrit pas, que pour le Khmer qui perd un temps notable à apprendre ses caractères et à les dessiner. Il a de plus l'inconvénient de permettre les orthographes les plus variées, orthographes qui deviennent plus fantaisistes encore lorsqu'il s'agit de transcription en caractères latins¹.

Il y aurait eu intérêt à déterminer une fois pour toutes l'orthographe¹ des mots en caractères kmers et à adopter ensuite des règles de transcription immuables. C'est ce qu'avait fait en Annam le Père Alexandre de Rhodes, lorsqu'il créa le quoc-ngû, dont on sait le rapide et persistant succès.

La question semble avoir préoccupé le Protectorat au moment où l'on amorça les grandes campagnes d'immatriculation foncière puisque le 22 novembre 1930 le Résident supérieur adressait aux services et aux Résidences une circulaire sur les règles de transcription et de prononciation du cambodgien. Cette circulaire, prise sur la

1. Le maintien des caractères cambodgiens a un autre désavantage, il proscrit l'usage de la machine à écrire. On a, en effet, étudié la possibilité de construire une machine à écrire en caractères cambodgiens mais on s'est heurté à la difficulté des combinaisons des Tur aksar et des Chhoeung Aksar, combinaisons qui se font verticalement et non sur une même ligne. Les Siamois plus pratiques et moins conservateurs n'ont pas hésité à modifier leur système pourtant très comparable au système Khmer et à adopter des combinaisons horizontales. Aussi les Siamois se servent-ils de machines à écrire depuis plusieurs années.

2. La partie du problème concernant l'orthographe proprement dite semble aujourd'hui sur le point d'être résolu. Après plusieurs années de discussions et d'études une Commission présidée par Son Excellence Ponn ministre de la Guerre cambodgien a réussi à se mettre d'accord sur une orthographe unique. Un dictionnaire rédigé suivant les nouveaux canons est actuellement sous presse.

demande des ingénieurs géomètres gênés dans leur travail d'immatriculation resta lettre morte, car elle donnait de simples conseils et n'imposait rien.

La transcription uniforme et obligatoire qui, seule, aurait pu rendre des services, n'avait pu être obtenue par suite de l'obscurantisme de quelques khmerisants européens qui, sous prétexte de conserver les caractères kmers plus gracieux à contempler que faciles à déchiffrer, tenaient, en réalité, à se voir réserver un domaine philologique où ils excellaient.

La conséquence de ceci fut que les noms propres et les noms géographiques furent transcrits sur les procès-verbaux de bornage suivant les méthodes les plus variées et que les erreurs d'attributions se multiplièrent.

A défaut d'une transcription obligatoire qui n'était pas pratiquement impossible, puisqu'elle existait déjà dans la correspondance télégraphique (le morse est basé sur l'alphabet latin) on aurait pu se contenter de fixer une orthographe invariable aux noms patronymiques cambodgiens, dont le nombre est fort limité. Cette solution imparfaite ne fut même pas adoptée et aujourd'hui encore les confusions d'identités continuent à fournir en plaideurs et en contestataires, les commissions administratives et les tribunaux.

Une autre critique d'ordre général pouvait être adressée à l'arrêté du 8 mai 1931, critique qui n'était pas imputable au système lui-même, mais aux textes antérieurs dont il avait été obligé de tenir compte.

A la suite de l'attentat commis en 1924 à Canton contre le Gouverneur général Merlin, le Quai d'Orsay avait insisté pour que des mesures de représailles fussent prises à l'égard des Chinois qui habitaient l'Indochine.

C'est en vertu de ces instructions qu'un arrêté du Gouverneur général, en date du 31 octobre 1924, réduisant les droits fonciers des étrangers, leur interdit d'acquérir directement des terres du domaine et subordonna l'achat des propriétés particulières à une autorisation préalable. Cet arrêté, qui ne devint applicable au Cambodge que par ordonnance royale du 24 octobre 1926, fut aggravé trois ans plus tard par l'arrêté du 13 juillet 1929, qui étendit l'interdiction formelle d'acquérir à toutes les catégories de terres.

Les mesures de rétorsion prises par le Gouverneur général de l'Indochine à l'égard des Chinois de l'Union, pour punir ceux de Chine, étaient basées sur la solidarité qui doit exister entre les nationaux d'un même pays, même lorsque ceux-ci ont essaimé à l'étranger. Dans le cas particulier, si elle n'était pas d'un gros effet en Chine, elle avait par contre une fâcheuse influence sur l'économie de l'Indochine où la masse Céleste laborieuse et riche ne pouvait plus désormais réinvestir sur place ses capitaux et allait même, dans certains cas, comme à Kampot, se trouver dépossédée des terres qu'elle occupait depuis des siècles¹.

C'est pour cette raison que, se conformant à contre-cœur aux textes en vigueur, les rédacteurs de l'arrêté du 8 mai 1931 introduisirent dans la nouvelle réglementation (art. 68, § III) une clause qui donnait aux Chinois et aux métis chinois mariés à des Cambodgiennes,

1. La population chinoise du Cambodge comprenait au dernier recensement 157.277 individus sur 2.402.585 habitants. Cette population est formée de deux éléments principaux, les commerçants domiciliés dans les centres et les exploitants de poivrières concentrés à Kampot et à Také. Alors que les commerçants sont d'immigration assez récente, les Chinois de Kampot et de Také sont installés au Cambodge depuis plusieurs siècles et très imprégnés de la civilisation khmère. Les mesures d'exception prises à leur égard sont donc particulièrement injustes.

la possibilité de faire attribuer à leurs épouses la part de leurs biens fonciers acquise depuis le mariage. L'article 68 de l'arrêté s'exprimait en effet ainsi :

« Toutefois lorsqu'un des conjoints est de statut personnel étranger, les parcelles acquises depuis le mariage sont inscrites au nom du conjoint sujet ou protégé français. Les parcelles constituant les propres du conjoint étranger ne peuvent être inscrites à son nom que s'il est capable d'acquérir la propriété foncière d'après la réglementation en vigueur dans les conditions spécifiées aux articles 63, 64 et 65 du présent arrêté.

Les Chinois ignorèrent malheureusement, en général, cette disposition qui leur était favorable et dans la majorité des cas leurs terres firent retour au domaine.

La question est encore aujourd'hui pendante et l'administration du Protectorat, qui peut juger sur place des effets néfastes de cette spoliation, cherche à atténuer, par des mesures appropriées, le mécontentement qu'elle provoque¹.

On a reproché aussi à l'arrêté du 8 mai 1931 d'avoir, en réalisant à certains points de vue l'unité foncière préconisée par M. Boudillon, créé une situation trop favorable aux Européens.

La réglementation actuelle exige, pour que l'on puisse se voir appliquer le système de l'immatriculation, que l'on ne soit pas de statut personnel étranger : « Sont de statut personnel étranger tous ceux qui ne sont ni citoyens, ni sujets, ni protégés français », aux étrangers

1. Un projet est actuellement à l'étude dans lequel on attribuerait aux asiatiques étrangers l'usufruit des terrains, le domaine local en gardant la nue propriété. Cette solution ingénieuse est critiquable car elle diminuerait singulièrement la valeur des immeubles détenus par les Chinois qui ne pourraient plus vendre le cas échéant qu'un simple démembrement de la propriété alors qu'ils avaient acquis il y a quelques années la propriété pure et simple.

seuls s'appliquent les clauses restrictives de l'article 64, aux autres la réglementation normale. En un mot, citoyens, sujets et protégés français sont mis sur le même pied et jouissent de droits égaux en ce qui concerne l'immatriculation.

Il s'ensuit qu'un Français ayant occupé sans titre une terre domaniale ou ayant acquis d'un indigène des droits fonciers précaires, se verra, suivant sa durée d'occupation, attribuer la propriété pure et simple ou confirmer des droits d'occupants comme n'importe quel Cambodgien.

Cette solution, qui semble, *a priori*, non seulement équitable, mais normale (il semble inconcevable qu'un Français ait moins de droits qu'un indigène) présente dans la pratique de graves inconvénients.

Appliquant, en effet, aux Européens beaucoup plus évolués, l'acquisition par occupation quinquennale tirée du vieux droit cambodgien, elle les incite à ne plus entamer, quand ils désirent des terres, la procédure classique, mais lente, des concessions et à remplacer cette procédure par des combinaisons qui sont rarement faites à l'avantage des indigènes. L'administration perd du même coup le contrôle qu'elle s'était réservé vis-à-vis des aspirants colons et notamment les garanties financières destinées à éviter les spéculations.

La nouvelle réglementation permet aussi, ce qui est plus grave, à certains fonctionnaires de tourner légalement la réglementation restrictive que l'administration coloniale a édicté avec sagesse vis-à-vis de ses membres qui, tourmentés par le génie des affaires, auraient désiré acquérir des terres du domaine et monter des exploitations agricoles.

On n'a pas à faire à l'arrêté du 8 mai 1931 que des critiques d'ordre général, certains détails témoignent d'une méconnaissance parfaite de l'administration cambodgienne ou plus exactement de ses moyens d'action, tel est le cas de l'article 44 de l'arrêté qu'il est impossible d'appliquer correctement dans l'état actuel des comptabilités communales en matière d'impôt foncier. L'article en question exige des possesseurs de terre la production des quittances d'impôt des cinq dernières années comme justification de l'occupation ininterrompue voulue par les règlements. Cette exigence ne répond à rien dans la pratique, les mékhums ayant coutume, au Cambodge, de délivrer un reçu global ne mentionnant pas le détail des parcelles, comme il serait logique.

L'arrêté du 8 mai 1931 contient, de plus, de véritables erreurs juridiques. C'est ainsi que l'article 70, qui règle les droits du conjoint survivant, précise que « le conjoint survivant, lorsqu'il est chef de famille, est inscrit en cette qualité pour les parcelles composant la communauté dissoute, ainsi que pour les parcelles appartenant en propre au conjoint prédécédé ». Il s'ensuit que les attributions sur le procès-verbal de bornage sont faites au nom du conjoint survivant qui n'est qu'administrateur des biens du *de cuius* (art. 504 du Code civil cambodgien) au lieu de celui de la cohérie, véritable propriétaire (art. 493).

Quant à la dotation du domaine cambodgien, élément essentiel de la propriété, elle est faite au conjoint survivant, seul mentionné sur le titre de propriété.

Dans ces conditions, il est à craindre que le conjoint survivant n'ait tendance à assimiler les biens dont il a la jouissance à ceux qu'il possède et qu'il n'aliène les immeubles dont il a la garde.

Dans le cas où les héritiers directs du conjoint prédécédé viendraient à mourir à leur tour, le conjoint survivant a également la possibilité de frustrer les ascendants et les collatéraux du *de cujus* dont l'existence et les droits sont souvent difficiles à contrôler.

Nous avons énuméré, dans ce chapitre, les principaux reproches que l'on peut adresser à l'organisation actuelle de l'immatriculation foncière. La brève analyse que nous en avons faite pourrait laisser supposer qu'aucune des erreurs relevées ne soit, par sa nature, facile à supprimer. Qu'il s'agisse de la transcription des caractères cambodgiens, de la situation faite aux Chinois ou de la comptabilité défectueuse des mékhums, il semblerait que rien ne doive s'opposer à une révision du texte par l'autorité locale.

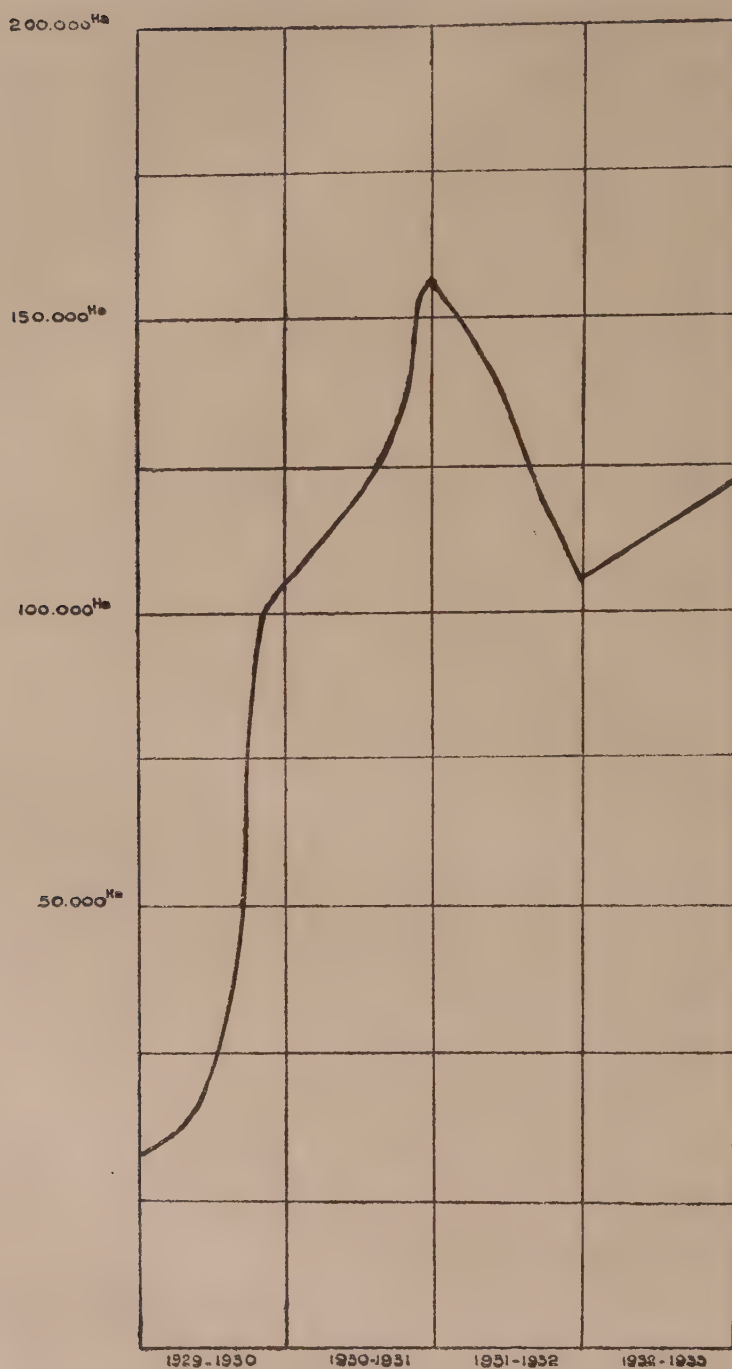
La situation est en réalité plus complexe :

Si certains des défauts signalés sont susceptibles d'être aisément repris, car ils n'intéressent pas la valeur d'ensemble du système. D'autres dépassent nettement le cadre de la réforme foncière et procèdent par leur origine de problèmes capitaux de politique intérieure ou internationale.

Tel est le cas du sort fait aux Asiatiques étrangers. Il est évident que si le Protectorat du Cambodge avait été seul qualifié pour entreprendre la réforme celle-ci serait déjà réalisée. D'autres organismes sont malheureusement intéressés, comme le département des Colonies ou le ministère des Affaires étrangères qui, ayant à intervenir et à juger, ne peuvent le faire que sur pièces et demeurent quelquefois très éloignés des réalités.

On s'explique donc que, depuis trois ans, rien n'ait encore été fait.

Graphique de progression des travaux d'immatriculation



D'autres modifications sont matériellement possibles, mais moralement irréalisables ; nous voulons parler du quoc ngû cambodgien. Cette réforme simple et utile, qui ne soulèverait aucune protestation de la part des Cambodgiens, puisque l'emploi en resterait facultatif, se heurtera, dans la pratique, à l'opposition inébranlable de quelques khmémérisants qui voient dans la transcription un moyen de vulgarisation trop puissant et useront d'un crédit fait de l'ignorance commune pour obtenir le maintien du *statu quo*.

Quoi qu'il en soit, il semble bien que ceux qui seront chargés de réaliser l'immatriculation des terres cambodgiennes, géomètres et administrateurs, devront se contenter longtemps encore de l'arrêté du 8 mai 1931 pour imparfait qu'il soit. Ce sera à ces exécutants d'essayer, par une application intelligente, de compenser les erreurs et les lacunes du texte et de réaliser, néanmoins, avec l'instrument médiocre qu'on a mis entre leurs mains, le travail de recensement sur lequel doit reposer le futur livre foncier.

CHAPITRE III

LE SYSTEME DE LA CONSERVATION CADASTRALE

Transformation des conservations résidentielles en conservations cadastrales par les arrêtés du 7 février 1930 et du 8 mai 1931. Définition et description des matrices cadastrales. Des documents annexes. Quels actes peuvent être inscrits sur les registres. Comment ils doivent être rédigés. Pouvoir d'appréciation du conservateur. Actes réguliers et actes irréguliers. Valeur juridique des inscriptions aux matrices. Délivrance des certificats d'inscription et publicité à l'égard des parties. Publicité vis-à-vis des tiers. Rôle des arpenteurs conservateurs provinciaux. Valeur du système décrit au triple point de vue du contrôle de la légalité, de la publicité et de la mobilisation du sol. La conservation cadastrale et le Crédit populaire agricole, premiers résultats obtenus. Nécessité de l'appui de l'administration civile.

L'arrêté local du 31 décembre 1931 qui, sans en être une application, avait suivi le décret du 20 juillet 1925, avait prévu, au Cambodge, la création de conservations résidentielles confiées aux chefs de province. L'impossibilité de réaliser de tels organismes avait rapidement amené le Protectorat à abandonner cette conception et à offrir la tenue des livres fonciers aux ingénieurs-géomètres (arrêté du 7 février 1930). Un an plus tard, la question était reprise et définitivement réglée par l'arrêté du 8 mai 1931 sur l'immatriculation foncière qui, réglant en détail la procédure du bornage des terres, confirmait aux géomètres le rôle qu'on leur assignait.

Par des instructions antérieures, approuvées par le chef du Protectorat, le chef du Service du cadastre et de la topographie avait entre temps réglé le fonctionnement des conservations cadastrales ¹.

Les matrices cadastrales, telles qu'elles sont prévues dans l'organisation actuelle, sont des registres tenus par Khum « où sont inscrites les terres cadastrées sises sur le territoire du Khum, avec désignation des personnes auxquelles elles appartiennent et indication des mentions relatives à la constitution aux modifications, aux transmissions et à l'extinction des droits réels intéressant les dites terres » (arrêté du 8 mai 1931, art. 1^{er}). Elles sont constituées et mises à jour par les ingénieurs-géomètres conservateurs qui opèrent dans chaque circonscription du Cambodge, sous la surveillance du Résident et la direction technique du chef de Service du cadastre. Leur constitution se fait par la réunion et le classement des documents de bornage et d'immatriculation et des actes judiciaires conventionnels ou administratifs dûment répertoriés, leur mise à jour est assurée par l'inscription immédiate de tout acte constitutif, extinctif, modificatif ou translatif de droit réel immobilier.

Matériellement, les matrices cadastrales sont des registres cotés et paraphés ¹ dont chaque feuillet comporte

1. Instructions du 23 avril 1930, approuvées le 23 octobre de la même année, sur le service de la Conservation des plans et matrices cadastrales au Cambodge. De ce texte, il faut rapprocher les instructions du chef de Service du cadastre en date du 23 septembre 1931 sur la formation et le rôle des arpenteurs conservateurs provinciaux assermentés et les instructions du Résident supérieur aux Mékhums du 20 septembre 1931, sur la certification, l'enregistrement et l'inscription aux matrices cadastrales des actes portant sur des droits réels immobiliers.

les indications suivantes

a) *Description de la parcelle.*

1° Désignation du numéro de la parcelle ;

2° La nature des cultures indiquées par des initiales adoptées au cadastre pour la représentation des plans² ;

3° Les abornements qui sont indiqués par les numéros des parcelles contiguës et non par les noms des propriétaires voisins ;

4° La surface.

b) *Etat-civil du propriétaire.*

1° Noms, prénoms et surnoms des époux ;

2° La date approximative de leur naissance ;

3° La filiation ;

4° La nationalité indiquée par un terme abrégé.

c) *Inscription de droits réels.*

Une première colonne est réservée à l'inscription de l'origine de propriété et des actes attributifs, reconnaissifs, modificatifs ou translatifs de propriété ; la seconde reçoit l'inscription des charges (hypothèque, nantissement, ventes à réméré, servitudes, usufruit, déclaration d'inaliénabilité et la radiation de ces mêmes inscriptions).

La troisième colonne est destinée à l'approbation des erreurs matérielles et à l'inscription des notes additionnelles.

1. Les matrices cadastrales sont timbrées à chaque feuillet par le Service de cadastre et paraphés à la première à la dernière page par le chef de service.

2. Les principales abréviations en usage au Cambodge sont : R (rizière), J (verger-terrain de berge), P (poivrière), Pa (pâturage), BS (brousse, terre domaniale), TH (terrain d'habitation).

Hors texte se trouvent :

Le numéro matricule qui est celui du feuillet, le numéro du plan et celui du folio personnel du propriétaire inscrit.

Les matrices cadastrales sont complétées par trois espèces de documents qui sont :

- A. — Le registre des actes;
- B. — Le registre des personnes;
- C. — Le dossier des documents cadastraux.

Le registre des actes est destiné à conserver avec les extraits des décisions judiciaires portant sur des droits réels immobiliers, les ampliatiions administratives accordant des concessions ou des permis de culture. Il doit contenir aussi copie des procès-verbaux d'adjudication des terrains domaniaux et expéditions des actes authentiques ou sous seings privés portant sur des droits réels, copie des actes de dotations immobilières au profit des communautés religieuses ou administratives et des exemplaires des baux excédant trois années.

Le registre des personnes est appelé aussi folio personnel. Il comprend la liste nominative de tous les propriétaires fonciers avec en regard les immeubles qu'ils possèdent.

Le dossier des documents cadastraux est formé d'expéditions des registres de Triangulation, des canevas trigonométriques, des carnets de cheminement et généralement de tous les documents techniques. Les originaux de ces pièces étant conservés à Phnôm-Penh, au Bureau central du Cadastre.

Les inscriptions aux matrices cadastrales ne peuvent avoir lieu que sur la présentation d'un acte.

Ces actes peuvent être administratifs, judiciaires ou conventionnels.

Dans la première catégorie rentrent les arrêtés ou les ordonnances royales qui sont mentionnés avec référence à leur numéro et à leur date.

Les actes judiciaires résultent des arrêts définitifs rendus par les juridictions françaises et des décisions judiciaires cambodgiennes. Ces dernières sont dispensées de la formalité de l'enregistrement sauf s'il y a mutation de propriété.

Les actes conventionnels proviennent de l'accord des parties et peuvent être rédigés dans la forme authentique ou sous seing privé. Selon la loi cambodgienne, les actes authentiques sont ceux qui sont certifiés par le mékum du lieu de l'immeuble sur lequel porte le droit réel.

Les actes sous seing privé concernant un droit réel immobilier ne peuvent être inscrits qu'après enregistrement et vérification de la qualité de citoyen de sujet ou de protégé français des parties.

Un des exemplaires de l'acte doit être déposé et classé dans les archives de la conservation, sauf en ce qui concerne la ville de Phnôm-Penh et la province de Kandal¹ où le dépôt se fait au bureau de l'Enregistrement, à Phnôm-Penh, les autres sont laissés entre les mains des parties.

Tous les actes conventionnels présentés pour inscription doivent contenir :

1° L'indication du lieu et à la date où ils sont souscrits ;

2° L'identité complète des parties, leurs noms, prénoms,

1. La province de Kandal faisant partie du ressort judiciaire du Tribunal de Phnôm-Penh ne comporte pas de Tribunal résidentiel et jouit d'un régime spécial au point de vue enregistrement.

et ceux de leur conjoint s'ils sont mariés, leur date de naissance, leur filiation paternelle et maternelle, leur domicile, leur profession, leur nationalité ;

3° L'indication de leur capacité juridique et la qualité en laquelle ils agissent lorsqu'il y a lieu (curateurs, tuteurs, usufruitiers) ;

4° L'objet exact du contrat, les conditions contenues et la juridiction à laquelle les contractants sont assujettis (tribunal cambodgien, tribunal de France) ;

5° Le numéro matricule des parcelles et le numéro du plan parcellaire ;

6° Des indications sur l'aliénabilité de l'immeuble ;

7° Le cas échéant son affectation spéciale (bien du culte en matière annamite, bien indivis) ;

8° La qualité du certificataire, l'empreinte de son cachet et sa signature ;

9° La signature des parties contractantes ou l'apposition de l'empreinte de leur pouce gauche (*diem-chi*¹ ou *thnang-day*², si elles sont illettrées, avec la désignation de l'écrivain et la signature de celui-ci. En matière indigène les actes portant mutations immobilières doivent toujours être certifiés par les autorités compétentes par application de l'article 8 de l'arrêté du 16 avril 1916 réglementant l'enregistrement des actes en matière indigène³.

1. Diem-Chi, signifie littéralement en annamite indication particulière.

2. Thnang-Day, veut dire en cambodgien phalanges des doigts, le Diem-Chi et le Thnang-Day qui servaient de signature aux illettrés des deux races s'obtenaient en reportant sur l'acte la place des différentes phalanges de la main gauche, les mêmes termes s'appliquent maintenant aux empreintes digitales apposées suivant la méthode de Bertillon.

3. L'autorité compétente pour certifier est au Cambodge le Mékhum ou à défaut le chumtup, son adjoint. La certification consiste en une mention inscrite par le Mékhum attestant la sincérité de l'acte en ce qui concerne les circonstances de temps et de lieu de la souscription l'identité et la capacité

Les conservateurs des matrices cadastrales sont appelés à connaître de la régularité des actes qu'on leur soumet. Leur examen porte sur la forme (rédaction, authenticité), sur l'identité des parties et leur capacité juridique, sur la possibilité d'inscrire à la matrice les droits du vendeur et d'aliéner les immeubles.

Les irrégularités de forme ou d'authenticité se rapportent au manque de compétence du certificateur pour les actes authentiques à l'absence de signature pour les actes sous seing privé avec dem-chi¹.

Les défauts de capacité juridique des parties peuvent concerner la minorité² ou l'état d'usufruitier ; ils peuvent provenir aussi de la démence ou encore d'une condamnation ; à ces incapacités générales, il faut ajouter certaines incapacités particulières comme celle qui frappe les Asiatiques étrangers depuis l'arrêté du Gouverneur général du 30 octobre 1926.

Les irrégularités par inaliénabilité sont très réduites dans leur application et ne s'appliquent guère qu'aux terrains des pagodes cambodgiennes, aux terrains dits

des personnes, leur comparution réelle et leur souscription en présence du certificateur, le libre consentement des souscriptions et l'identité des parcelles. Cette certification implique la responsabilité civile et pénale du Mékhum qui peut être poursuivi le cas échéant pour faux en écriture publique (art. 226 du Code pénal cambodgien). Les certificateurs reçoivent en contrepartie une indemnité de 1 piastre, par acte souscrit en leur présence. Les actes certifiés doivent être obligatoirement enregistrés dans les deux mois qui suivent (arrêté du 6 novembre 1929 approuvé par décret du 21 juin 1930).

1. Pour les actes sous seing privé, il n'est pas nécessaire que l'acte soit rédigé tout entier par la partie cédante, mais il faut que les parties sachent signer et suffisamment lire et écrire pour approuver le contenu de l'acte. Le contre seing des témoins n'est pas suffisant.

2. En droit annamite, la veuve usufruitière ne peut contracter sans l'assistance du Truang-Toc ou tuteur qui ne peut lui-même acquérir les biens des mineurs placés sous sa garde.

En droit cambodgien, le tuteur qu'il soit légal ou déferé ne peut vendre les immeubles, les engager ou les grever de servitudes sans autorisation du Conseil de famille.

huong-hoa¹ en matière annamite, aux biens de famille en droit français.

Nous ne rappellerons que pour mémoire l'erreur d'identité qui peut provenir de la présentation d'un acte pour un autre, quand un propriétaire a plusieurs immeubles. ...

Lorsqu'ils se trouvent en présence d'irrégularités, les conservateurs doivent, quand il est encore possible, c'est-à-dire lorsque l'enregistrement n'a pas eu lieu et si l'irrégularité est de pure forme, faire établir un acte rectificatif soumis au droit fixe. Si l'irrégularité porte sur le fond, ils en avisent les autorités compétentes, c'est-à-dire le résident chef de circonscription, le chef de Service du cadastre ou le receveur de l'Enregistrement à Phnôm-Penh, qui prennent les mesures indispensables et avertissent la justice s'ils le jugent nécessaire.

Si au contraire l'acte est régulier, ils procèdent immédiatement à l'inscription qui se fait :

1° Par la mention sommaire dans la colonne du feuillet affecté à cet effet, de l'acte translatif² de droits réels.

2° Par la reproduction des mêmes mentions sur le certificat d'inscription et par la rectification du plan cadastral et du plan annexé au titre ;

3° le cas échéant, par l'établissement de nouveaux certificats d'inscription lorsqu'il s'agit de vente partielle ou de partage et qu'il est créé des parcelles nouvelles ;

1. Huong-Hoa : littéralement en annamite « les parfums et le feu ». Les biens Huong-Hoa qui constituent un majorat ou plus exactement une dot inaliénable, sont dévolus à l'aîné de la famille à charge pour lui de célébrer les cérémonies rituelles en l'honneur des ancêtres. Les termes choisis, le parfum et le feu font allusion aux baguettes d'encens brûlées dans les cérémonies familiales.

2. S'il s'agit d'un acte extinctif de droit réel précédemment inscrit, l'annulation de cette mention est effectuée par la nouvelle inscription sans que la précédente donne lieu à aucune rature.

4° par une inscription correspondante au folio personnel.

L'inscription est matériellement réalisée sous la forme analytique, elle indique la nature du contrat, le nom des parties contractantes, l'énonciation des surfaces lorsqu'il y a lieu, le numéro et la date de l'enregistrement. L'inscription ainsi faite n'a pas une valeur probante, absolue, elle ne fait foi que jusqu'à preuve du contraire, c'est-à-dire qu'à la différence des actes authentiques, elle a besoin le cas échéant d'être corroborée et qu'elle peut être attaquée par d'autres voies que l'inscription en faux.

Toute inscription donne lieu à la délivrance au propriétaire d'un certificat d'inscription.

Les énonciations portées sur ce document attestent que son contenu est conforme à celui des matrices cadastrales. Les certificats sont d'ailleurs tenus et mis à jour par les conservateurs des plans et matrices qui opèrent parallèlement les inscriptions nécessaires.

La délivrance du certificat au propriétaire majeur tient lieu à son égard de publicité. Dans le cas où le propriétaire est mineur, incapable ou interdit, les certificats peuvent être délivrés à ses représentants légaux.

Lorsque plusieurs personnes sont copropriétaires ou propriétaires indivis d'un immeuble, les certificats d'inscription sont délivrés au nom de tous les propriétaires inscrits indivisément et à chacun d'eux. Pour les usufruitiers, mention est faite du droit au registre et au certificat et ce dernier est délivré aux bénéficiaires.

Lorsqu'un certificat a été égaré ou détruit, le conservateur procède à son annulation et à son remplacement. Au contraire, si le certificat est simplement détérioré, il

peut être remplacé sans autre formalité que le paiement d'une taxe.

Les inscriptions aux matrices cadastrales et aux certificats sont toujours faites gratuitement. Seules les délivrances des certificats d'inscription, des duplicata, des extraits de matrice cadastrale, d'extraits de folio personnel, sont taxées par l'arrêté du 14 janvier 1930, qui fixe en même temps les frais de levers de toute nature, copies, plans, etc.

La publicité à l'égard des tiers se fait à la fois en regard des plans, des matrices et des actes.

Il est délivré par le bureau central, à toute personne qui en fait la demande, des extraits des matrices ou des plans cadastraux suivant le tarif fixé par l'arrêté du résident supérieur du 14 janvier 1930, approuvé par le gouverneur général. Cette publicité est complétée par une consultation visuelle des plans en présence de l'agent responsable qui veille à ce qu'aucune cote ne soit prise au moyen de compas. La consultation manuelle des registres conservés dans les bureaux de la conservation est par conte interdite, sauf aux autorités judiciaires ou administratives.

Quant aux duplicatas des documents cadastraux, procès-verbaux de bornage particuliers, procès-verbaux de bornage généraux, procès-verbaux de mise en possession, ils ne peuvent être délivrés que par le bureau central de Phnôm-Penh qui est seul qualifié pour le faire.

La publicité des actes se fait par délivrance de copies. Les copies d'actes ne peuvent être délivrées que par le Bureau d'enregistrement de Phnôm-Penh et des chefs-lieux de circonscription.

Les conservateurs des matrices cadastrales ne sont

autorisés ni d'en délivrer copie ni d'en donner communication au public.

Le folio personnel ne fait pas encore l'objet de publicité parce qu'il est inachevé ; lorsqu'il sera complètement établi, sa publicité sera vraisemblablement très réduite, car ce document renseigne plus sur la situation financière du propriétaire que sur l'état des immeubles. Les propriétaires intéressés auront seuls la faculté de s'en faire délivrer des extraits.

Nous terminerons cette courte étude en faisant remarquer que des erreurs matérielles sont susceptibles d'être commises sur la matrice cadastrale ou sur le certificat. Elles peuvent être radiées soit par la demande des intéressés, soit d'office par la conservation ; la radiation : effectuée à l'encre rouge suivie d'une mention d'annulation et de rectification datée.

Lorsque l'erreur a été découverte par le conservateur, celui-ci somme le détenteur du certificat d'avoir à le produire pour rectification parallèle.

Lorsque les erreurs ou les omissions proviennent d'une rédaction défectueuse de l'acte, la rectification peut être opérée comme nous l'avons vu, par acte rectificatif soumis à un droit fixe.

L'organisation de la conservation cadastrale a été complétée par la création d'un corps d'arpenteurs conservateurs provinciaux qui, nommés à raison d'une unité par khand, ont pour rôle d'assurer la liaison entre les géomètres conservateurs et les mékhums certificateurs. Ces arpenteurs assument en outre la double tâche : de conseiller les notables devant lesquels doivent être passés les actes et d'aider les conservateurs à maintenir à jour les matrices cadastrales.

Les fonctions éducatrices des arpenteurs assermentés qui exigent de ces fonctionnaires une connaissance suffisante du droit foncier consistent à éclairer les Mékhums sur leurs fonctions de certificateurs et à leur enseigner la manière dont doivent être rédigées les principales conventions immobilières. Ces conventions sont, après certification, remises à l'arpenteur conservateur chargé de percevoir les droits d'enregistrement, qui les soumet à l'examen de l'ingénieur conservateur. Celui-ci les transmet, à son tour, à la résidence pour enregistrement.

Ces formalités accomplies, un exemplaire est gardé à la résidence, un autre à la conservation cadastrale, la troisième expédition est retournée à l'intéressé avec le certificat d'immatriculation mis à jour.

Le rôle de conservation proprement dit se résume à constater périodiquement les empiètements des habitants sur les terrains domaniaux et à les inviter à régulariser leur situation. Dans ce but, les arpenteurs parcourent continuellement les villages, munis d'un tirage du plan parcellaire où les parcelles aliénées aux particuliers sont teintées, alors que les terres du domaine restent en blanc. Les agents du cadastre se rendent ainsi rapidement compte des occupations récentes et peuvent engager les occupants à solliciter soit un permis de culture, soit une concession.

En dehors de ces fonctions, les arpenteurs conservateurs sont aussi chargés de certaines opérations de bornage particulier, tels que les démembrements, les remembrements, les lotissements, les partages et les enquêtes.

Nous avons vu que pour juger sainement un régime foncier, il fallait l'apprécier au triple point de vue du

contrôle de la légalité, de la publicité et de la mobilisation du sol.

Nous examinerons en terminant le système actuel du Cambodge en regard de ces trois éléments.

Au point de vue du contrôle de la légalité, le pouvoir discrétionnaire donné aux conservateurs d'apprécier les actes qu'on leur soumet et de rejeter ceux qui leur paraissent irréguliers, semblent constituer à première vue une garantie suffisante pour les intéressés comme pour les tiers. Il faut pourtant remarquer que la latitude laissée aux conservateurs de procéder à l'inscription des actes sous seing privé et la valeur relative des inscriptions aux matrices ont diminué considérablement la valeur d'une telle précaution.

Alors que la plupart des livres fonciers ont en effet exigé l'authenticité des actes pour apporter aux transactions le maximum de protection, l'organisation actuelle a laissé aux particuliers la possibilité de faire inscrire des actes ni certifiés ni authentiques. Cette mesure qui peut se justifier en partie par le caractère transitoire du système de la conservation cadastrale est due à l'exemple de la Cochinchine voisine. Dans ce pays, en effet, à la suite d'une campagne menée par la presse locale en faveur des actes sous seing privé, le législateur colonial a été amené à abandonner par un décret du 23 novembre 1926, l'usage obligatoire des actes authentiques qu'il avait institué par décret du 21 juillet 1925.

Pour ce qui est de la valeur relative des inscriptions aux matrices, elle est volontaire, comme nous l'avons vu, et inhérente au régime. L'administration l'a maintenue pour éviter les injustices qu'auraient pu engendrer une immatriculation forcément rapide et être dégagée d'une

responsabilité trop lourde que n'atténuait ni le fonds d'assurance ni la prénotation¹.

La publicité semble parfaitement réalisée :

Elle est à la fois réelle et personnelle. Un premier registre comporte la liste des parcelles avec leur description et leurs abornements, l'état civil du propriétaire, les droits réels qui les grèvent, c'est le folio réel. Un deuxième registre comprend un état nominatif des propriétaires fonciers avec en regard les immeubles qu'ils possèdent et les charges qu'ils supportent, c'est le folio personnel. Les mentions portées sur ces documents peuvent être facilement connues du public.

Il semble donc qu'il y ait désormais pour les tiers à redouter aucune charge occulte, puisque dans un livre foncier « ne vaut que ce qui est inscrit » et que ce qui est inscrit ne peut, grâce à la publicité, être ignoré.

En raison de la valeur relative des inscriptions cadastrales, la situation est peu différente en réalité. Si l'on admet, en effet, que l'inscription ne vaut que jusqu'à preuve du contraire, on suppose implicitement que le conservateur puisse se tromper et accepter le cas échéant un acte irrégulier. Rien n'empêche d'admettre *a contrario* que celui-ci refuse éventuellement d'inscrire un acte régulier et qu'il existe des charges non inscrites. Le manque de force probatoire des inscriptions a donc de beaucoup diminué la valeur d'une publicité bien étudiée.

Un bon régime foncier doit permettre enfin la mobilisation du sol, c'est-à-dire qu'il doit faciliter les transactions foncières au point de rendre les terres presque aussi aisément négociables que des objets mobiliers.

1. Voir *supra*, page 77.

Au Cambodge, si l'on n'a jamais espéré avec le système actuel transformer les titres de propriété en lettres de change ou en billets de banque, il a été néanmoins dans l'esprit des promoteurs de la réforme de rendre plus facile le fonctionnement du crédit agricole populaire en permettant aux directeurs de banque d'obtenir des renseignements certains sur les parcelles nanties et les charges qui les grevaient et de garantir d'une façon plus complète les prêts qu'ils consentaient. Ce rôle a été contesté et on a dit que l'appui donné au crédit agricole populaire ne pouvait être que restreint. On a fait remarquer en effet que les sociétés de crédit agricole populaire, bien que fonctionnant avec les fonds du gouvernement général et dirigées par les directeurs français étaient des sociétés de forme et de nationalité cambodgienne, donc justiciables du Code civil cambodgien. Les nantissements fictifs¹ constitués par les banques devaient par conséquent, pour être opposables aux tiers, être inscrits sur les registres d'immatriculation (art. 1344 du Code civil). Or, dans l'état actuel de la réglementation, ont fait remarquer les détracteurs des matrices, les nantissements inscrits « sans force probante absolue » sur lesdites matrices risquent à chaque instant d'être primé par des hypothèques conventionnelles ou judiciaires prises postérieurement et qui selon la loi française font foi jusqu'à inscription en faux.

Cet inconvénient aurait diminué l'intérêt de la nouvelle organisation foncière, non seulement pour les banques agricoles, mais encore pour l'ensemble de la popu-

1. A la différence de l'antichrèse en matière française le nantissement immobilier cambodgien peut se faire sans remise réelle par simple translation du titre.

lation cambodgienne où le nantissement immobilier est très en honneur. En réalité, la crainte de voir primer les nantissements en matière cambodgienne par les inscriptions hypothécaires françaises n'est pas tout à fait justifiée. La jurisprudence actuelle est nettement favorable aux détenteurs de droits réels ayant les premiers rendu leurs transactions opposables aux tiers, quelle que soit la méthode de publicité employée (transcription hypothécaire ou registre foncier indigène). On peut citer dans ce sens trois arrêts¹ : l'un de la cour de cassation

1. 1^o Arrêt du 23 avril 1928 de la Cour de cassation *Convendapouelleuve Pham-vân-Cu* (*Recueil de législation Doctrine et Jurisprudence coloniale* de 1928, page 210) :

« Attendu qu'aux termes de ces textes, la loi annamite règle toutes les conventions civiles et commerciales entre indigènes et asiatiques qui leur sont assimilés, par l'arrêté du 23 août 1871, tandis que la loi française régit toutes les conventions entre Européens, et Européens et indigènes assimilés, qu'il s'ensuit que les actes translatifs de droits immobiliers intéressant les Français ou assimilés sont transcrits au bureau français de la conservation des hypothèques par application de la loi du 23 mars 1855 tandis que les mêmes actes passés entre indigènes ou assimilés sont inscrits au dia-bô (ou registre foncier indigène).

Attendu que lorsqu'un propriétaire vend son immeuble successivement à deux personnes, c'est celle, qui a fait transcrire la première son acte d'acquisition, qu'il s'agisse suivant les cas et concurremment d'inscription au dia-bô ou au bureau français de la convention des hypothèques qui doit être préférés à l'autre, alors même que cette dernière aurait acquis l'immeuble antérieurement. »

2^o Affaire Doan-Thi-Chi, Pham-Dinh-Tu, Nicolas, Malabard et consorts (Cour d'appel de Hanoï, *Recueil de législation coloniale*, année 1914, page 30).

La femme indigène Doan-Thi-Chi avait acquis d'un de ses congénères, Pham-Dinh-Tu, lequel le tenait, pour partie du Chinois Tiang-Hin, dit Nicolas, ayant cause d'un citoyen français, le sieur Malabard, et, pour le surplus, de la ville d'Hanoï, un immeuble situé à Hanoï, rue de la Poissonnerie.

L'acte de vente de Malabard à Nicolas, celui de Nicolas à Pham-Dinh-Tu, enfin celui de la ville de Hanoï au même Pham-Dinh-Tu, avaient été enregistrés et transcrits au bureau de la conservation des hypothèques d'Hanoï; quant à l'acte de vente de Pham-Dinh-Tu à Doan-Thi-Chi, il avait été réalisé en la forme privée, visée par le chef de rue et enregistré, mais non transcrit.

Or Pham-Dinh-Tu, comme To-van-De tout à l'heure avait contracté un emprunt auprès de l'Indien, assimilé Européen Périassamy; ce dernier, non désintéressé à l'échéance, avait postérieurement à l'aliénation de l'immeuble de la rue de la Poissonnerie, pris jugement contre son débiteur et requis inscription d'hypothèque judiciaire sur le dit immeuble; puis il avait entamé les poursuites en vue d'arriver à la vente par expropriation forcée du bien grevé.

(arrêt Convendapouelle), l'autre de la cour d'appel de Hanoï (affaire Doan-Van-Chi, Pham-Dinh-Tu et consort), l'autre de la cour d'appel de Saïgon (arrêt Tran-Tu Chuong contre Appapoulé).

De cette jurisprudence, il faut rapprocher une lettre en date du 3 juillet 1933 du procureur général de la cour d'appel de Saïgon qui, à propos d'un conflit survenu entre un créancier nanti en matière cambodgienne et un créancier hypothécaire français, s'exprimait ainsi :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en cas de conflit entre deux acquéreurs successifs des mêmes terres aliénées par le même vendeur ou en cas de conflit entre deux titulaires de droits réels (hypothèque, nantissement) concédés sur un immeuble par un propriétaire, doit être préféré celui qui le premier a rendu sa vente (ou son droit réel) publique et opposable aux tiers. »

La critique adressée au régime de la conservation cadastrale au sujet du crédit agricole ne résiste donc pas à un examen sérieux et il semble bien que le sys-

Il prétendait, en effet, tirer argument de ce que Pham-Dinh-Tu indigène comme Doan-Thi-Chi, avait soumis ses titres à la transcription pour soutenir que cette dernière aurait dû agir de même et pour repousser, comme ne pouvant lui être opposé, à lui créancier de statut français, un acte passé en la forme indigène et non publié.

Doan-Thi-Chi, qui était intervenue à l'instance en vue d'obtenir l'interdiction des poursuites et l'annulation de la saisie vit, après avoir été déboutée par le Tribunal, ses prétentions accueillies par la Cour, pour le motif que *ayant traité avec un Annamite, elle n'était pas obligée comme son vendeur, dont les auteurs étaient justiciables de la loi française, de se conformer aux prescriptions de cette même loi.*

3^o Arrêt de la première chambre de la Cour de Saïgon du 22 mai 1931, Tran-Tu-Chuong contre Appapoulé.

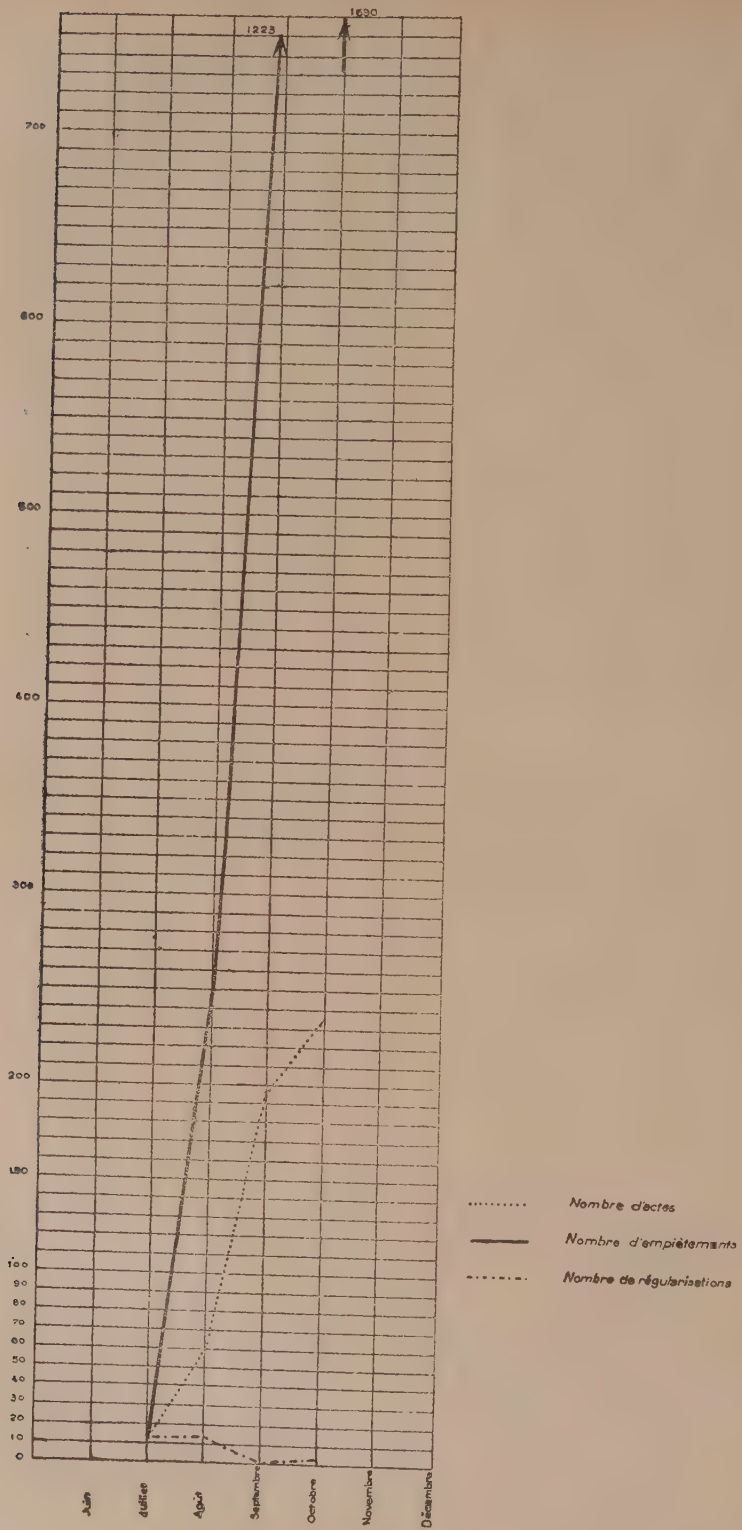
« Considérant qu'il est de jurisprudence constante que dans la dualité » du régime foncier applicable aux terres en litige, chacun conserve son droit » de propriété selon sa loi personnelle, l'acquéreur français par la transcription hypothécaire et l'acquéreur indigène par l'inscription au registre foncier de la situation des biens : qu'il s'ensuit que lorsque un propriétaire » vend son immeuble successivement à deux personnes, c'est celle qui a fait » transcrire la première son acte d'acquisition, qu'il s'agisse suivant les cas » et concurremment d'inscriptions au Dia bô ou au bureau français de la » conservation des hypothèques, qui doit être préférée à l'autre. »

tème actuel tout imparfait qu'il soit puisse rendre des services appréciables à l'administration comme aux particuliers. Un sujet d'inquiétude plus justifié consiste à notre avis dans l'accueil assez froid que la population a dans certains endroits réservé au nouveau régime. Les premiers chiffres publiés, encore qu'assez encourageants en ce qui concerne le nombre d'actes inscrits, ont en effet révélé un nombre d'empiétements considérables que ne compensaient pas des régularisations équivalentes. Les conservations cadastrales ont commencé à fonctionner en juillet 1933. De juillet à octobre de la même année, 79 khums répartis dans six provinces ont été mis en conservation cadastrale ainsi que l'indique le tableau suivant :

Province	Nombre de Khums soumis à la Conservation cadastrale	Nombre de parcelles
Kampot	2	17.187
Kandal	26	74.270
Kompong-Speu	9	27.605
Prey-Veng	22	58.372
Soairieng	10	20.105
Takéo	20	70.367

Durant la période envisagée, le nombre des actes inscrits est passé de 13 en juillet à 236 en octobre ; les empiétements sur le domaine ont malheureusement crû encore plus vite (2 en juillet, 1.690 en octobre) ; quant aux régularisations, elles ont été inversement proportionnelles aux empiétements. De 16 en juillet, elles sont

Graphique de la conservation cadastrale



tombeées à 2 en octobre. Des chiffres aussi peu satisfaisants dénotent le véritable écueil auquel va se heurter au Cambodge la conservation cadastrale, auquel se heurtera dans ce pays n'importe quel régime foncier d'application stricte, l'insouciance des indigènes et leur attachement à la propriété par occupation et défrichement. On peut se demander si l'activité des arpenteurs et leur seule bonne volonté arrivera à vaincre un jour une telle force d'inertie et si la tâche qui a été confiée à ces fonctionnaires n'est pas trop lourde pour l'autorité dont ils disposent. C'est douteux ! Il semble à craindre que si les conservateurs continuent à agir seuls et sans un appui suffisant des résidences, le régime actuel pourtant bien conçu, ne soit voué lui aussi à un échec irrémédiable. Une mesure urgente s'impose, à notre avis, l'éducation foncière des gouverneurs cambodgiens, plus importante que celle des notables. Quand ces hauts fonctionnaires auront compris ce que l'on attendait d'eux, ils tiendront la main à ce que les nouveaux règlements fonciers soient exécutés aussi strictement que les autres. La population comprendra ainsi, peu à peu, l'importance que l'administration française y attache et par discipline d'abord, par l'habitude ensuite, s'y soumettra. C'est de cette intervention nécessaire des fonctionnaires d'autorité que dépend aujourd'hui la solution pratique du problème foncier.

CONCLUSION

L'avenir d'un régime foncier en voie de création ne dépendant pas tant de sa valeur intrinsèque que des premiers services qu'il a rendus et qui l'ont fait connaître des profanes, il est intéressant de se demander terminant cette thèse, si le système actuel est populaire au Cambodge et si les résultats obtenus ont suffisamment impressionné l'opinion pour permettre au protectorat de lui consacrer, en pleine crise économique, de nouveaux crédits.

La question est en vérité assez complexe, car si la plupart des avantages d'un bon livre foncier sont réels, ils sont rarement tangibles et restent souvent ignorés du public qui en jouit sans les apprécier, tels sont notamment la garantie accordée à la propriété, la facilité plus grande des transactions ou l'aide apportée aux statisticiens. Pour estimer à leur juste valeur des bienfaits de ce genre et les mettre sur le même plan que la construction d'une route, d'un hôpital, ou d'une école, il faut soit y être directement intéressé, c'est-à-dire être propriétaire foncier¹, soit posséder une culture générale étendue et s'intéresser à des problèmes qui dépassent

1. Les propriétaires fonciers européens qui seuls auraient pu donner un appui solide aux partisans du livre foncier sont, au Cambodge, en nombre très restreint, car les fonctionnaires qui constituent l'immense majorité de la population se sont vus retirer le droit d'acquérir les terres domaniales et ne jouent donc aucun rôle dans la vie économique du pays.

le commun, ce qui est relativement rare sous tous les climats, mais spécialement aux colonies.

Il semble donc que se rendant compte de l'ignorance où était l'opinion des questions foncières et de la spécialité du domaine où ils opéraient, les promoteurs de la réforme aient dû, en même temps qu'ils entreprenaient leur œuvre, rechercher avec soin les différentes matières qui pouvaient leur procurer des succès publics et dont ils pouvaient espérer tirer parti dans l'avenir.

Nous verrons au cours des pages qui vont suivre comment les deux principales occasions de vulgariser le système actuel qui résidaient dans un meilleur aménagement de l'impôt foncier et une organisation plus rationnelle du crédit agricole populaire, ont échappé à l'administration du protectorat pour des causes indépendantes de sa volonté et comment celle-ci a néanmoins, malgré la crise qu'elle traversait et les critiques qu'on lui prodiguait, poursuivi la réforme foncière avec des moyens diminués mais une constance qui lui fait honneur.

Avant l'établissement du protectorat français, le pays khmer jouissait d'un régime fiscal très particulier et assez défectueux que l'on ne retrouvait nulle part ailleurs en Extrême-Orient¹. Les impôts sur les produits du sol appartenaient à deux types distincts : l'impôt des chamcars qui était une redevance locative établie sur des terres particulièrement riches et nominalement au

1. Dans les autres pays de l'Union indochinoise et de l'Extrême-Orient et même au Cambodge dans le territoire de Battambang, on percevait l'impôt foncier des rizières en prenant pour base la superficie des terres cultivées avec un tarif variable suivant le classement des rizières établi d'après le rendement moyen à l'hectare.

domaine, l'impôt des paddys qui concernait le riz et constituait plus un impôt sur le revenu qu'un véritable impôt foncier. Basé sur la valeur de la récolte, cette dernière contribution était perçue par des fonctionnaires spéciaux, dit « Achnha Luong », et se trouvait être en fait un véritable loyer proportionnel au rendement des terres.

Le système fiscal cambodgien, qui fonctionnait avec assez de succès en ce qui concerne l'impôt des terrains de culture peu nombreux et situés le long des berges, avait, au point de vue de l'impôt des paddys, de graves défauts. On lui reprochait avec l'incertitude du rendement annuel qui rendait difficile l'établissement du budget, d'offrir de trop grandes facilités de dissimulation aux contribuables et de détournement aux percepteurs. Pendant la période de la récolte, de plus, il nécessitait entre les provinces la création de véritables barrières douanières qui gênaient les transactions et mécontentaient les cultivateurs. C'est pour atténuer en partie ces inconvénients qu'une ordonnance royale du 26 septembre 1924¹ modifia l'antique organisation khmère et prescrivit d'opérer à l'avenir un contrôle plus sérieux des surfaces. La base essentielle de l'impôt fut toujours constituée par le produit de la récolte annuelle, mais on s'attacha à le calculer de façon précise par des mesurages effectifs aux résultats desquels on appliqua un coefficient constant établi suivant la fertilité des régions. La procédure fiscale comporta désormais deux opérations distinctes :

1° Une détermination des surfaces cultivées confiée aux intéressés.

1. Une première ordonnance, du 17 octobre 1921 avait supprimé les Achnha-Luong et amorcé la réforme fiscale.

2° Une évaluation des rendements superficiels dont était chargée une commission présidée par le Chaufaikand et composée du Mékhum intéressé et de deux délégués choisis parmi les contribuables. Le contrôle de l'ensemble des opérations appartenait aux résidents qui disposaient à cet effet de brigades cadastrales destinées à faire des sondages sur le terrain et d'agents du service agricole qui leur fournissaient des renseignements techniques.

Bien que le régime de l'ordonnance de 1924 ait constitué une amélioration sensible sur l'état de choses précédent, il était cependant loin d'être parfait et on pouvait lui reprocher certains des inconvénients qui avaient fait la faiblesse du système antérieur, les occasions de détournements et l'évasion fiscale notamment.

Le contrôle de mesurage des surfaces confié aux résidents était, de plus, presque impossible à réaliser avec les moyens dont ils disposaient avant l'immatriculation, car en admettant que les brigades cadastrales mises à leur disposition aient pu pratiquer avec succès quelques sondages, le nombre de ces sondages était forcément dans les grandes provinces rizicoles hors de proportion avec l'immensité des terres cultivées. Il s'ensuivait que la sincérité des déclarations faites par les habitants et les Mékhums s'en ressentaient et que le taux véritable de l'impôt des paddys variait suivant les circonscriptions et même à l'intérieur des provinces.

Il semble que l'immatriculation foncière réalisée de 1930 à 1933 et qui portait dès 1932 sur plus de 150.000 hectares ait dû fournir au protectorat une occasion favorable de faire cesser cet état de choses, tout au moins dans les régions cadastrées. Puisque l'on connaissait

maintenant avec exactitude la superficie des parcelles cultivées, les sondages devenaient inutiles et l'on pouvait remplacer les approximations par les chiffres qui fournissaient les plans. C'est dans ce but et pour voir dans quelle proportion les déclarations des habitants différaient de la réalité que dans les provinces de Kompong-Speu et de Kandal, on compara pour certains villages le montant de l'impôt des paddys tel qu'il avait été payé jusqu'alors à celui qui devait être obtenu si on prenait pour base l'immatriculation. En fait, cette expérience révéla une évasion fiscale si importante que l'Administration du protectorat renonça avec sagesse à profiter des moyens de contrôle qui lui étaient offerts et laissa subsister l'ancien état de chose. Il n'aurait guère été politique en effet de procéder en pleine crise à une augmentation de l'impôt foncier alors que la population appauvrie payait avec peine une capitation déjà trop élevée¹.

Restait la possibilité de vulgariser le nouveau régime foncier en se servant du crédit populaire agricole. Cet organisme préconisé par le gouverneur général Alexandre Varenne dès 1926 fut introduit au Tonkin en 1927. Au Cambodge, il fut à peu près contemporain des débuts de l'immatriculation et date de 1929. On aurait pu semble-t-il profiter de l'établissement simultané de ces deux institutions pour essayer de lier les premiers succès du crédit populaire agricole à la création du cadastre dans les provinces cambodgiennes. La solidarité à établir

1. Une autre raison s'opposait, d'ailleurs, à la mesure envisagée, le fait que toutes les provinces n'étaient pas cadastrées et que l'on ne pouvait faire des sorts différents à des circonscriptions voisines. Si l'immatriculation avait été générale on aurait pu sans doute appliquer strictement partout l'impôt des paddys et diminuer parallèlement l'impôt personnel.

entre les deux services qui aurait consisté à limiter l'activité des banques agricoles aux régions immatriculées aurait constitué pour elles une garantie d'autant plus appréciable qu'au pays khmer la situation était loin d'être favorable aux établissements de crédit. Si le paysan cambodgien était comme le cultivateur annamite, son voisin, aux mains des usuriers chinois, il était par contre beaucoup moins évolué et l'on pouvait se demander s'il ne considérerait pas les prêts qu'on lui consentirait comme une véritable allocation qu'il refuserait de rembourser au moment de l'échéance. Le choix des gages demandait, de plus, beaucoup de précautions, car au Cambodge, il n'y avait pas de Dia-bô, ce qui rendait les stellionnats particulièrement aisés.

Malgré cette situation assez trouble, des banques furent successivement ouvertes dans plusieurs provinces du Cambodge sans qu'il ait été tenu compte pour leur répartition de l'existence des travaux d'immatriculation. Le crédit agricole commença à fonctionner le 26 juin 1929 à Soairieng, le 29 mars 1930 à Battambang, le 25 avril de la même année à Prey-Veng, le 17 avril 1931 à Takéo et à Kompong-Cham, le 8 août à Kandal, le 14 janvier 1932 à Kampot. Dans la plupart des nouveaux établissements, on prêta à une forte cadence et généralement sur des terres non cadastrées, en alléguant que celles-ci étaient souvent plus riches¹.

En deux ans, près de 1.100.000 \$ furent mis en cir-

1. Les directeurs de banque avaient quelquefois raison à ce point de vue car le choix des terres à immatriculer n'a pas toujours au début été fait de façon très rationnelle.

culation par les trois banques les plus anciennes :

	Prêts de 1930	Prêts de 1931
Banque de Soairieng	320.611 00	123.613 00
Banque de Prey-Veng	146.120 00	191.290 00
Banque de Battambang	297.630 00	34.860 00
Total	764.361 00	349.763 00

Les résultats ne se firent pas attendre.

Les Cambodgiens acceptèrent sans sourciller la manne que leur offrait une administration bienveillante et pour augmenter le rendement de leurs nouvelles ressources, engagèrent aux directeurs trop confiants non seulement leurs propres terres, mais encore celles de leurs parents et de leurs amis. Les stellionnats se multiplièrent et les Mékhums qui commençaient à ressentir les premiers effets de la crise économique, n'hésitèrent pas eux aussi à gager les terres du domaine pour combler les déficits de leurs caisses¹.

Une telle affluence d'emprunteurs aurait pu étonner la direction de l'Office du crédit agricole et l'inquiéter. Elle fut au contraire interprétée favorablement par l'Inspection des banques qui se réjouit d'un succès aussi complet et s'employa à accélérer encore la cadence des opérations. L'aggravation de la crise en 1932 vint brusquement mettre fin à un si bel optimisme. Lorsque les directeurs, inquiets sur le sort de leurs prêts, voulurent exiger quelques remboursements, la plupart des débiteurs refusèrent de payer. Lorsqu'on voulut les exécuter, on s'aperçut avec stupeur que les gages ne valaient rien

1. Notamment dans les provinces de Soairieng et de Prey-Veng.

ou qu'ils n'étaient pas la propriété des emprunteurs. On estime aujourd'hui à 500.000 \$ environ le montant des prêts irrécouvrables consentis par les trois banques agricoles de Soairieng, Prey-Veng, Battambang et cette évaluation est probablement au-dessous de la réalité¹.

1. L'inspection générale de l'agriculture dont dépend l'office du Crédit agricole a dû reconnaître l'échec que celui-ci avait subi au Cambodge mais elle en a rejeté la faute sur l'administration du protectorat.

* A la suite d'enquêtes menées en 1931 et 1932 sur le fonctionnement de trois premières banques du Cambodge : Soairieng, Prey-Veng et Battambang, il a été reconnu nécessaire de procéder à une refonte de leur organisation.

« Les trois banques précitées furent créées en 1929 et 1930, à la suite d'interventions pressantes et réitérées des autorités du protectorat lesquelles demandèrent que le mode habituel de gestion du crédit, basé sur l'étude de la clientèle, l'établissement de dossiers individuels et qui comporte des délais ainsi qu'un financement progressif, soit écarté. Elles firent valoir la mentalité et l'état social particuliers du paysan cambodgien, son manque de personnalité et son intégration effective dans le khum, l'insécurité que présente souvent le mode d'appropriation de la terre, enfin l'influence prédominante du crédit par les résidents assistés des autorités provinciales, le directeur de la banque restant chargé de la tenue de la comptabilité, des paiements et des encaissements.

« Ces autorités se portèrent garantes de la bonne fin des opérations, par le double jeu de leur action propre et de la garantie collective des khums, engagés solidairement par la signature des Mékhums sur les billets ou les bordereaux de prêts.

« En présence de pareilles garanties et malgré que ce mode de gestion ait généralement donné de mauvais résultats, le Crédit populaire agricole a cédé aux instances de l'Administration locale.

« Le premier exercice fut très satisfaisant; les remboursements furent régulièrement effectués. Mais le système devait montrer ses faiblesses dès que les agissements des autorités indigènes de Soairieng et Battambang furent découverts, et que des inspections successives firent connaître leur véritable rôle dans le fonctionnement des banques.

« Ces enquêtes révélèrent toutes les irrégularités, toutes les fraudes qui, aux Indes néerlandaises, aux Indes anglaises, aux Philippines, se sont produites chaque fois que les opérations de crédit ont été confiées aux administrations provinciales, chez lesquelles le rôle des autorités indigènes est fatalement prédominant : emprunteurs et gages fictifs, faux et usage de faux, détournement des fonds de leur destination ont été reconnus dans les trois banques, dans une proportion variable.

« L'expérience était concluante. Il convenait de revenir sans retard au régime normal, à savoir : rendre aux banques leur personnalité, les assurer de l'appui sans réserve des autorités provinciales en vue du redressement de leur situation. (*Rapport de gestion* 1931 de M. Yves Henry inspecteur général de l'agriculture, des forêts et de l'élevage).

M. Yves Henry proposait un autre remède, la création dans chaque khum d'un livre de nantissements agricoles.

« Dans le passé, au Cambodge, le statut légal de la propriété rurale n'offrait qu'une sécurité médiocre, faute de cadastre ou de relevé parcellaire,

L'échec du Crédit agricole a une fâcheuse influence sur l'avenir de l'immatriculation, car le public ne s'est pas préoccupé de savoir si les stellionnats avaient eu lieu dans les Khums cadastrés ou dans les autres et a simplement constaté que les banques agricoles avaient échoué malgré l'établissement au pays khmer de l'immatriculation foncière.

Cette situation a été exploitée sans bienveillance par d'autres services techniques rivaux de cadastre qui, voyant par suite de la crise réduire les crédits qu'on leur allouait, discutèrent l'utilité d'une œuvre qu'ils jugeaient de leur point de vue vaine et dispendieuse. Malgré cet insuccès, l'Administration du Protectorat ne s'est pas laissée décourager et a au contraire concentré ses efforts sur une tâche qu'elle estimait méconnue. Cette attitude est d'autant plus remarquable que la réforme foncière a déjà coûté fort cher et, contrairement à ce que l'on espérait, n'a pas « payé ».

Ceci nous amène à considérer le côté financier de la question. L'immatriculation foncière a, comme nous

faute de livre foncier. Les banques durent de ce fait exiger de leurs clients un engagement total et inconditionnel de leurs terres. Encore les gages devraient-ils être surveillés attentivement, faute d'un nantissement en bonne forme.

» Une double mesure s'imposait.

» La première, l'institution du nantissement en faveur des Banques du crédit populaire agricole, a été rendue effective par l'ordonnance royale du 28 mars 1932, approuvée par l'arrêté local du 4 avril 1932, laquelle incorpore dans le Code civil cambodgien un nouveau chapitre qui institue ce nantissement et en règle l'exécution, notamment en créant un « livre des nantissements agricoles, véritable livre foncier où sont inscrits les biens immeubles donnés en garantie aux banques.

« La seconde doit conférer la publicité légale aux inscriptions sur ce livre, au regard du registre de la conservation des hypothèques et tous actes constituant mutation, translation, etc... des biens qu'elles concernent. M. Yves Henry semble oublier que les banques agricoles étaient des sociétés cambodgiennes, qu'elles pouvaient donc, avant même l'ordonnance royale du 28 mars 1932, se voir appliquer l'article 1344 du Code civil cambodgien relatif aux nantissements. Quant à l'inscription pourquoi ne pas la faire sur les matrices dont la jurisprudence semble avoir consacré la publicité légale. »

l'avons vu, été entreprise au Cambodge par l'arrêté du 31 décembre 1926 qui, créant des conservations résidentielles, déterminait pour la première fois avec précision la procédure du bornage des terres.

Ce texte édictait, au point de vue de l'exécution des travaux, un principe qui devait être maintenu par les arrêtés suivants, à savoir que l'immatriculation étant un service rendu aux particuliers et destiné à augmenter la valeur de leurs terres, il convenait de les faire participer dans une mesure légitime aux dépenses engagées. C'est dans ce but que les articles 110 et 111 du dit arrêté prévoyaient que la délivrance du titre de propriété serait faite moyennant finance et donnerait lieu à la perception d'un droit fixe de 0,50 par parcelle et d'une taxe proportionnelle calculée d'après la surface et la catégorie du terrain¹.

Le droit de délivrance du titre de propriété était perçu pour les deux tiers au profit du budget local, pour un tiers au profit du budget communal.

Ce système fonctionna sans changement jusqu'au 14 janvier 1930, date où un nouvel acte vint déterminer les tarifs applicables aux travaux exécutés par le cadastre et répartit entre les budgets communaux et le budget local les dépenses à engager comme les recettes à percevoir.

Le nouveau texte qui concernait la rétribution de travaux de toute nature faisait, au point de vue des services

1. A raison de 2\$00 l'ha. pour les terrains de la 1^{re} catégorie.
- 1\$50 — pour les terrains de la 2^e catégorie.
- 1\$00 — pour les terrains de la 3^e catégorie.
- 0\$50 — Pour les rizières ordinaires.
- 0\$20 — Pour les dernières catégories.

d'immatriculation, une triple distinction suivant que les travaux étaient exécutés entièrement par le Protectorat ou à ses frais, par les arpenteurs communaux sous la direction et le contrôle du service du cadastre, par le Protectorat ou à ses frais, mais avec le concours des arpenteurs communaux pour les opérations d'immatriculation et de complètement.

Dans tous les cas, la taxe portait sur la délivrance du certificat d'immatriculation et comprenait un droit d'immatriculation fixé par parcelle et un droit d'immatriculation par hectare.

Dans les travaux de la catégorie A, ces deux droits étaient respectivement de 0 \$ 40 et de 1 \$ 60 ; dans la catégorie B, le droit parcellaire était de 0 \$ 20 et le droit proportionnel nul ; dans la catégorie C, la taxe titre parcelle était de 0 \$ 20 et le droit proportionnel de 1 \$ 60.

Parallèlement, un arrêté du 19 mars avait fixé les redevances correspondantes pour les budgets communaux.

Les travaux de la catégorie B comportaient un droit fixe d'immatriculation de 0 \$ 20 et un droit proportionnel à l'hectare de 1 \$ 60 en deux versements de 0 \$ 80 ; ceux de la catégorie C, un seul droit fixe de 0 \$ 20 à la parcelle. Quand les travaux de lever et d'immatriculation étaient entièrement exécutés enfin aux frais des budgets communaux (catégorie D). La taxe titre parcelle était de 0 \$ 40 et le droit proportionnel de 1 \$ 60 en deux versements.

Combinés, ces deux arrêtés donnaient le tableau de correspondance suivant qui fixait à 2 \$ le prix de l'hectare parcelle :

	Taxes	Budget Local	Budget communal	Total
	—	—	—	—
A) Travaux exécutés en tièrement par le Pro- tectorat ou à ses frais	T. Parc.....	0.40		2
	T. proport.	1.60		
B) Travaux exécutés par les arpenteurs com- munaux (ou provin- ciaux sous la Direction ^o et le contrôle du Ser- vice du Cadastre)	T. parc.	0.20	0.20	2
	T. proport.		1.60	
C) Travaux exécutés par le Protectorat ou à ses frais mais avec le con- cours des arpenteurs communaux (ou provin- ciaux pour les opé- rations d'immatricula- tion et de complète- ment.	T. parc.	0.20	0.20	2
	T. proport.	1.60		
D) Travaux exécutés entièrement aux frais des Budgets commu- naux ou provinciaux	T. parc.		0.40	2
	T. proport.		1.60	

La suppression des budgets communaux par l'arrêté du 31 novembre 1930 rendit nécessaire une modification à ce système. Ce changement fut réalisée par l'arrêté du 24 décembre de la même année qui, maintenant les grandes lignes de la formule choisie, fit passer aux budgets provinciaux les recettes prévues pour les budgets communaux.

L'idée des chefs du service de cadastre et de la topographie avait été en réalité que non seulement les travaux d'immatriculation ne devaient rien coûter au budget des provinces ou au budget local, mais encore qu'ils devaient leur rapporter puisque la taxe était calculée pour dépas-

ser largement le prix de revient à l'hectare. Cette perspective était faite pour allécher les services financiers du Protectorat et les chefs de province en un temps où l'impôt commençait à rentrer difficilement et où les moindres recettes étaient les bienvenues. Aussi n'est-il pas étonnant que le résident supérieur se soit rangé à l'avis des ingénieurs-géomètres et ait adressé à ses résidents une circulaire dans laquelle il exposait les avantages du cadastre fiscal.

« En admettant ce qui est bonne moyenne la parcelle à l'hectare et un déchet de 20 % dû aux terrains communaux et aux certificats non vendus, les recettes à réaliser pour le lever considéré sont d'environ 80.000 \$ d'après le prix de vente du certificat d'immatriculation, prix à 2 \$ l'hectare.

» Il résulte donc que les recettes et les dépenses s'équilibrent sensiblement, même dans les cas les plus défavorables et qu'en dehors des avantages multiples procurés par l'utilisation des plans à d'autres fins (économiques et fiscales), les parcelles domaniales seront susceptibles d'être cotées et aliénées par la suite et de procurer des recettes supplémentaires¹. »

On partit donc sur ces bases optimistes. Malheureusement, les mêmes raisons qui faisaient que l'impôt ne rentrait pas et que les prêts agricoles n'étaient pas remboursés empêchèrent de vendre les certificats. Les habitants dénués de toute ressource payaient leur impôt personnel pour ne pas aller en prison et cela fait, il ne leur restait plus d'argent. Les certificats restèrent donc pour compte, sauf dans l'unique khum de Krang Pongro

1. Circulaire du 21 janvier 1931 relative aux travaux de photographie aérienne.

(Kandal) et où ils furent presque tous vendus. Il fallait donc trouver une solution moins théorique qui permit de poursuivre l'immatriculation. Cette solution fut proposée par le chef du Protectorat dans une circulaire qu'il adressa à ses chefs de province le 12 octobre 1935 et où il s'exprimait ainsi :

Nous avons vu se développer jusqu'ici, avec toute la régularité désirable et conformément aux prévisions du programme arrêté l'an dernier, les opérations du bornage général des terres cultivées au Cambodge et l'établissement des matrices cadastrales, base de l'organisation future de la propriété.

À la date du 1^{er} octobre, l'étendue des surfaces cadastrées pendant les douze derniers mois atteignait 170.000 hectares.

Les méthodes employées étant actuellement mises au point, le personnel spécialisé et le matériel au complet, le service du cadastre, après une première expérience aussi concluante, estime, avec toute apparence de raison, être en mesure de continuer son œuvre à une cadence au moins égale et envisage l'achèvement du bornage général dans toutes les provinces, dans un délai de huit à dix ans.

Un tel résultat qui mettrait fin à l'incertitude affectant jusqu'ici les droits de détenteurs du sol et qui arrêterait en même temps les excès de l'usure en ouvrant aux possesseurs munis de titres réguliers toutes les possibilités du Crédit immobilier doit être recherché même au prix d'un sacrifice budgétaire plus lourd dans les circonstances actuelles et d'un ralentissement corrélatif de l'exécution des autres travaux de première installation dont il reste à pourvoir ce pays.

Pour y parvenir, le Résident supérieur proposait :

1° L'établissement d'un plan rationnel classant par ordre d'urgence les différentes provinces et dans chaque province, les villages.

2° L'affectation à l'exécution de ce plan, de moyens financiers suffisants et fixés de façon invariable.

Le Résident supérieur ajoutait :

« Ces deux conditions, pour être réalisées, doivent correspondre à ce sentiment, dont les différentes collectivités doivent être, par avance, pénétrées que le cadastre n'est pas une entreprise profitant uniquement, soit aux propriétaires, soit aux institutions de crédit, soit au fisc, mais une œuvre d'intérêt général à tout le Cambodge, aboutissant à une valorisation certaine du patrimoine foncier des particuliers, comme à un recensement plus avantageux d'une des principales matières imposables. Il importe, par conséquent, son exécution étant décidée selon un programme bien défini, et d'un développement certain, que toutes les collectivités publiques concourent de façon permanente et régulière à cette exécution, même pendant les périodes où leur territoire n'est pas directement intéressé par les opérations en cours. »

Cette circulaire marquait la fin des efforts isolés des provinces et l'avènement d'une politique rationnelle pour l'ensemble du Cambodge.

Au cadastre fiscal, on substituait désormais un système de coopération interprovinciale.

a) Toutes les circonscriptions du Cambodge devaient concourir chaque année simultanément dans la mesure de leurs moyens au plan d'ensemble.

b) Moyennant ce concours forfaitaire, elles étaient exonérées des dépenses spéciales de personnel cadastral que leur budget devait prévoir.

c) Corrélativement, les habitants étaient dispensés de la taxe superficielle à l'hectare, la taxe parcelle étant seule maintenue.

d) La totalité des opérations financières concernant l'exécution du plan cadastral étaient groupées à un compte spécial du budget local.

Ce fonds commun était alimenté : 1° Par la taxe unique de 0,40 par parcelle ; 2° par une participation des budgets provinciaux fixée à 5 % du produit du rachat des prestations de leurs inscrits, soit environ un huitième de leurs recettes.

Quelle est la valeur du nouveau plan financier ? Il semble qu'il soit d'abord l'indice de la volonté bien nette du chef du Protectorat, non seulement de mener jusqu'au bout l'œuvre entreprise, mais encore de lui donner un rang privilégié parmi les grands travaux à accomplir. L'idée de coordonner les efforts réduit aussi très utilement le rôle des chefs de circonscriptions qui, seuls maîtres jusqu'ici de l'avenir foncier de leur province, étaient trop sujets aux enthousiasmes injustifiés comme aux carences coupables¹. Elle permet enfin de s'attaquer d'abord, comme il est logique, aux régions les plus riches et les plus susceptibles de développement économique. Une critique peut néanmoins lui être adressée, critique de détail d'ailleurs, qui n'entache guère l'économie générale du système. La suppression du droit superficiel et le maintien de la taxe titre parcelle a provoqué une différence de traitement regrettable entre les grands et les petits propriétaires fonciers ; un cultivateur possédant

1. On ne s'explique guère en effet que les débuts de l'immatriculation aient porté sur certains khums très pauvres des provinces de Kandal et de Kompong-Speu alors que les riches poivrières de Kampot et les rizières de Battambang n'étaient pas cadastrées.

une parcelle de 10 hectares d'un seul tenant paye désormais 0 \$ 40 alors qu'un propriétaire possédant 3 parcelles de 1 hectare verse au Trésor 1 \$ 20, avec l'ancien système, le premier aurait été taxé 16 \$ 40 soit $(1 \$ 60 \times 10) + 0 \$ 40 = 16 \$ 40$, et le second pour 5 \$ 20, soit $(1 \$ 60 \times 3 \$) + 0 \$ 40 = 5 \$ 20$.

Ce point mis à part, le système financier actuel paraît bien conçu et l'on peut espérer qu'il permettra la solution prochaine du problème financier cambodgien. Il a déjà reçu d'ailleurs un commencement d'exécution et un arrêté du 20 mars 1933 a exigé de chaque province une contribution financière proportionnée à sa richesse.

Battambang	\$ 11.450 00
Kamput	10.140 00
Kandal	16.890 00
Kompong-Cham	18.562 00
Kompong-Chhnang	6.287 00
Kompong-Speu	5.567 00
Kompong-Thom	5.987 00
Kratié	2.243 00
Prey-Veng	9.387 00
Pursat	3.377 00
Siemréap	6.727 00
Soairieng	4.568 00
Stung-Treng	2.421 00
Takéo	10.562 00

Total\$ 114.168 00

Un deuxième texte a déterminé un ordre d'urgence entre les provinces en se basant à la fois sur les travaux

qui avaient déjà été réalisés dans certaines d'entre elles et leur importance économique actuelle ou future :

L'ordre d'urgence est actuellement le suivant :

1° Kampot.

2° Prey-Veng.

3° Battambang.

On peut, en terminant, se poser deux questions : Quel délai sera le nécessaire pour achever au Cambodge l'immatriculation foncière ? De quelle façon les matrices cadastrales pourront-elles être transformées en livre foncier définitif ?

Dans sa circulaire du 12 octobre 1932, le Résident supérieur rappelait aux chefs de province qu'en douze mois on avait cadastré 170.000 hectares et qu'à cette cadence, il fallait compter huit ou dix ans pour achever le bornage général de toutes les terres du Cambodge. Les chiffres cités par le chef du Protectorat demandent des précisions :

Au point de vue territorial, le Cambodge a une superficie de 173.000 kilomètres carrés, soit 17 millions d'hectares. Sur ces 17 millions d'hectares, 900.000 environ sont cultivés, le reste étant recouvert de brousses ou de forêts. On évalue d'autre part à 3 ou 4 millions d'hectares l'étendue des terrains qui pourrait être mis en valeur dans un délai plus ou moins rapproché.

A la cadence actuelle, il faudrait donc en réalité cinq ans seulement pour achever l'immatriculation des terrains déjà cultivés et plus de vingt ans pour cadastrer les étendues susceptibles d'être défrichées.

Il est à noter d'ailleurs que cette dernière entreprise ne présente pour le moment qu'un intérêt assez lointain et qu'il sera toujours temps le moment venu de s'atta-

quer aux régions où la colonisation est susceptible de se développer rapidement.

Comment se fera la transition entre les matrices et le livre foncier ?

Il ne semble pas que, matériellement, la question doive soulever de grosses difficultés. Le livre foncier définitif tel qu'il a été conçu par le décret du 21 juillet 1925 et tel qu'il fonctionne en Cochinchine depuis huit ans comporte évidemment des documents plus nombreux et plus complexes que ceux employés dans la conservation cadastrale, mais les systèmes ne sont pas très différents néanmoins dans leur essence. Le personnel dressé à se servir des matrices utilisera donc le livre foncier sans avoir besoin d'un dressage très compliqué ; quant au public, il ne s'apercevra vraisemblablement pas de la différence purement juridique qui existe entre les deux systèmes.

Quelle procédure devra-t-on adopter pour passer d'un régime à l'autre ? La même qu'en Cochinchine. Pendant un an, le conservateur de la propriété foncière, prenant pour base de son travail la matrice cadastrale, se livrera à une enquête ayant pour but de révéler l'existence de tous les droits qui peuvent affecter chaque propriété. Cette enquête, qui comportera l'intervention du Mékhum et devra être accompagnée d'une publicité efficace, sera complétée par un dépouillement des registres hypothécaires anciens en vue de reporter au livre foncier toutes les mentions qui y étaient autrefois inscrites. Chacun des ayants droit révélés par la matrice cadastrale recevra alors une notification individuelle écrite des contestations relevées au cours de cette enquête, de même que les intéressés, à quelque titre que ce soit, seront prévenus des protestations ou des oppositions ou des observa-

tions formulées. On peut espérer ainsi que, dans le délai d'un an, tous les intérêts légitimes auront été ainsi mis en mesure de se faire connaître et qu'à ce moment tous les litiges étant réglés, le livre foncier constituera enfin un instrument juridique authentique et inattaquable.

Quel accueil le livre foncier recevra-t-il du Cambodge ? Il est difficile de répondre. Avant même qu'il ne soit réalisé, il suscite déjà des critiques acerbes. On excipe, dès maintenant, d'injustices possibles et définitivement consacrées. On reproche aussi à ses partisans de vouloir supprimer l'hypothèque judiciaire et de favoriser ainsi les débiteurs de mauvaise foi. Si ces critiques ne résistent pas à un examen sérieux, elles sont néanmoins l'indice d'un état d'esprit défavorable au régime nouveau et la preuve que l'opinion a besoin d'être conquise. Les promoteurs de la réforme foncière ne devront donc pas compter seulement sur l'excellence de leur cause, mais recourir à une propagande active et méthodique et démontrer au public continuellement et sans impatience les avantages d'un titre de propriété indiscutable. Dans cette campagne, ils devront s'adresser à tous les Européens instruits ou influents, mais spécialement aux propriétaires fonciers qui sont les principaux intéressés, aux avocats défenseurs, que leur culture juridique prédispose à mieux apprécier la réforme, aux notaires enfin, que leurs fonctions obligent à utiliser journellement le système hypothécaire. Ils ne devront pas négliger non plus de se concilier les assemblées locales, chambres de commerce et d'agriculture, Conseil des intérêts économiques.

Si malgré tant d'efforts leur propagande reste vaine et suscite au contraire des discussions oiseuses ou des cam-

pagnes de presse, il ne restera plus au chef du Protectorat qu'à passer outre, car dans le Cambodge meurtri par la crise, l'heure n'est plus aux palabres inutiles. Ce sera le moment de rappeler à l'opinion que le pays kmer n'est pas une colonie, que l'autorité de Sa Majesté le roi du Cambodge y reste souveraine sous le contrôle de la France, et qu'il n'y a place ici ni pour une polysynodie stérile, ni pour une opposition intéressée. On devra sans hésiter imposer la réforme et faire de l'ancien serf cambodgien devenu, grâce à nous, un cultivateur libre, le propriétaire agricole définitivement attaché à son sol qu'exige la paix française. Ainsi évitera-t-on peut-être un jour à nos protégés une agitation comparable à celle qui désola l'Annam en 1930 et qui faillit réduire à néant cinquante années d'efforts féconds et de bonne volonté réciproque.

le Doyen,
Edgard ALLIX

Le Président de Thèse,
William OUALID.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

- Aymonnier** (Etienne). — *Textes Khmers*, Lithographie, Saïgon, 1878.
- *Le Cambodge*, 3 volumes. Paris, Librairie Leroux, t. I : Le Royaume actuel 1900; — t. II, Les Provinces siamoises, 1901; — t. III, Le Groupe d'Angkor et l'Histoire, 1902.
- Bergson**. — *Le Régime foncier des Etats du Nord de l'Europe*.
- Besson** (E.). — *Le Livre foncier et la réforme hypothécaire*.
- Boudillon** (A.). — *Le Régime de la propriété foncière en Indochine*, Librairie Larose, Paris, 1915.
- Boyer** (M.). — *Recueil analytique*.
- Brézet** (R.). — *Rapport sur les Indes néerlandaises*.
- Bru** (G.). — *Etude sur le Régime du livre foncier, ses conséquences, son application en Indochine* (non publié).
- Bruel** (H.). — *La condition juridique des terres au Cambodge*, Poitiers, 1924, Librairie du Poitou.
- Bulletin officiel du Cambodge*, Imprimerie du Protectorat, Phnôm-Penh.
- Bulletin officiel de la Cochinchine*, Imprimerie du Gouvernement, Saïgon.
- Chailley**. — *La Colonisation en Indochine*.
- Coedes** (G.). — « Essai de classification des documents historiques cambodgiens conservés à la Bibliothèque de l'Ecole française d'Extrême-Orient. » *B. E. F. E. O.*, XVIII, 1918, t. IX.
- Cordier** (H.). — *Bibliothèque Indosinica*, t. IV (Cambodge, mœurs et coutumes).
- Daim** (A.). — *Le système Torrens, son application en Tunisie et en Algérie*.
- Dalloz**. — *Recueil de législation*.
- Divers**. — *Le Journal des Géomètres*.
- Estivant**. — *Etude de la mobilisation de la propriété foncière dans l'Act Torrens*.
- François et Rouget**. — *Manuel de législation coloniale*, librairie Larose, Paris, 1909.
- Gide**. — *Principes d'Economie politique*, librairie Sirey, Paris, 1920.

- Girault.** — *Principes de colonisation et de législation coloniale.*
- Groslier.** — *Recherches sur les Cambodgiens d'après les textes, et les monuments depuis les premiers siècles de notre ère,* Librairie Challamel, Paris, 1911.
- Jeanneau.** — *Le Cambodge d'autrefois,* Imprimerie du Protectorat, édition 1900.
- Lasserre.** — *Recueil de Jurisprudence.*
- Leclere (Adhémar).** — *Recherche sur la législation cambodgienne (droit privé),* Paris, 1890.
— *Recherches sur le Droit public des Cambodgiens,* Paris, 1894.
— *Les Codes cambodgiens,* Paris, 1898.
- Léroy-Beaulieu.** — *La Colonisation chez les peuples modernes.*
- Meillier.** — *Mission au Siam* (non publié).
- Mérignac.** — *Précis de législation et d'Economie coloniale,* Librairie Larose et Tenin, édition 1912.
- Mirabén.** — *Précis de Droit annamite.*
- Mondairi.** — *La Colonisation anglaise,* Librairie Bossard, édition 1920.
- Morel.** — *Le Régime foncier d'Alsace et Lorraine.*
- Morizon (R.).** — *Monographie du Cambodge,* Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoi, 1931.
- Moura (J.).** — *Le Royaume du Cambodge,* Paris, E. Leroux, 1883, 2 volumes.
- Nouveaux Codes civils cambodgiens,* Imprimerie du Protectorat.
- Outrey (E.).** — *Recueil de législation communale et cantonale.*
- Pannetier (Dr).** — « Sentences et proverbes cambodgiens », *B.E.F.E.O.*, XV, n° 3, 1915.
- Penant.** — *Recueil de Doctrine et de Jurisprudence coloniale.*
- Roussilhe.** — *Emploi de la photographie aérienne au lever photographique à grande échelle.*
- Russier et Brenier.** — *L'Indochine française,* Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoi, 1907.
- Recueil des Actes du Gouvernement cambodgien,* Imprimerie du Protectorat Phnôm-Penh.
- Recueil des actes réglementant le domaine au Cambodge,* Imprimerie du Protectorat, Phnôm-Penh).
- Schreiner.** — *Le Livre foncier.*
— *Etude sur la constitution de la propriété foncière en Cochinchine.*
- Silvestre (R.-P.) (Mgr Cordier).** — *Les Codes cambodgiens. Excur-sions et reconnaissances,* Saïgon, Imprimerie du Gouverne-ment.
- Silvestre (Achille).** — *Le Cambodge administratif,* Phnôm-Penh, 1924.
- Wind.** — *Recueil de Textes concernant le Service du cadastre au Cambodge* (non publié).

RÉPERTOIRE

des principaux textes fonciers en vigueur au Cambodge

le 1^{er} janvier 1934

CONCESSIONS

Régime des concessions domaniales : Décret du 4 novembre 1928.
Concessions gratuites : A. G. G. du 28 mars 1929.
Concessions domaniales au Cambodge : O. R. du 13 juillet 1929.
Arrêté d'application de la précédente ordonnance sur les concessions :
A. R. S. du 13 juillet 1929.
Consignation des provisions : A. R. S. du 27 décembre 1929.
Concessions urbaines : A. G. G. du 3 juillet 1931.
Application au Cambodge : O. R. du 9 mai 1932.
Arrêté d'application de la précédente Ordonnance : A. R. S. du 10 juin 1932.

DOMAINE

Domaine : A. G. G. du 15 janvier 1903.
Domaine de la Couronne O. R. du 1^{er} décembre 1916.

CENTRES RURAUX

Circulaire sur les Centres ruraux du 26 juin 1926.
Circulaire sur les centres ruraux du 2 juin 1926.

RETRIBUTION DES TRAVAUX DE CADASTRE

Rétribution des travaux du cadastre A. R. S. du 14 janvier 1930.

HUM

Constitution et délimitation du Khum : O. R. du 15 avril 1925.

PROTECTION DES SIGNAUX

Protection des signaux : Décret du 20 octobre 1924.

CHINOIS

Mesures spéciales aux Chinois : A. G. G. du 31 octobre 1924. — A. R. S. du 19 septembre 1926. — O. R. du 24 octobre 1926.

IMMATRICULATION

Immatriculation : A. R. S. du 8 mai 1924.

Immatriculation : A. R. S. du 8 mai 1931.

EXPROPRIATION

Expropriation : Décret du 15 juin 1930.

CARACTERES CAMBODGIENS

Transcription des caractères cambodgiens en caractères latins : Circulaire du 22 novembre 1930.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

L'évolution foncière chez les divers peuples. — Lois générales de l'évolution. — Des exceptions à ces lois. — Anomalie créée par la colonisation moderne. — Le problème foncier aux Colonies. — Ses principaux éléments. — Comment la France l'a résolu dans son empire colonial. — Différence de la politique métropolitaine en Asie et en Afrique. — Situation déshéritée du Cambodge...	3
--	---

PREMIERE PARTIE

LES ELEMENTS DU PROBLEME FONCIER

Chapitre premier. — Du régime des terres dans l'ancien droit Khmer.	15
--	----

Existence et nature juridique de la propriété dans les anciens Codes cambodgiens. — La véritable étendue des droits régaliens. — Les modes d'appropriation et de transmission du sol. — Les successions et les contrats entre vifs, la vente, le prêt, l'engagement. — La question de la publicité des contrats immobiliers. — Comment l'antique propriété cambodgienne était à certains points de vue plus étendue que la propriété occidentale moderne. — Le jugement des conflits fonciers. — Compétence des diverses juridictions.	15
---	----

Chapitre II. — Le conflit foncier franco-cambodgien et la question domaniale	31
---	----

L'établissement du Protectorat français. — Le Traité du 11 août 1863. — La convention du 17 août 1884. — Des prérogatives du Roi et du Protectorat en matière foncière. — Les premiers textes fonciers. — Procédure suivie jusqu'en 1899. — Illégalité de la réglementation foncière édictée de 1899 à 1916. — L'ordonnance royale du 1 ^{er} décembre 1916. — Importance de la détermination des autorités compétentes pour la constitution de la propriété foncière. — Par qui et comment doivent être faites les dotations immobilières ? La question domaniale proprement dite. — Domaines cambodgiens et domaines des personnes morales administratives françaises. — Identité du domaine cambodgien proprement dit et du domaine local du Protectorat. — Illégalité de ce dernier domaine.....	31
--	----

Chapitre III. — Des droits réels immobiliers dans la législation cambod- gienne contemporaine	47
Le conflit législatif franco-cambodgien. — Règles de compétence. — Le Code civil du 25 février 1920. — Dispositions relatives aux biens. — Les droits réels immobiliers. — La propriété et la posses- sion. — Des démembrements de la propriété ne constituant pas des sûretés réelles. — L'usufruit. — L'usage et l'habitation, les servi- tudes foncières. — Des démembrements constituant des sûretés réelles ou contrats de garantie. — Le nantissement, l'hypothèque. — Modes de translation des droits réels immobiliers. — Translation entre vifs, la vente, la dotation.....	47
Des droits patrimoniaux dans la famille. — Translation par successions. — Ordre et dévolution des successions. — Droit du conjoint survi- vant. — Le mariage cambodgien, ses effets sur les biens. — Incer- titude du régime matrimonial. — Valeur des institutions décrites	47

DEUXIÈME PARTIE

LES ESSAIS D'ORGANISATION FONCIÈRE

Chapitre premier. — De l'application au Cambodge du système de la transcription hypothécaire	74
Les juridictions instituées par le Traité du 11 août 1863. — Le Tribunal résidentiel — Le Tribunal mixte, les juridictions cam- bodgiennes. — Création du Tribunal de première instance de Phnôm-Penh le 24 février 1881. — Règles de compétence et légis- lation appliquée par ce Tribunal. — Organisation du bureau de conservation des hypothèques au siège du Tribunal de Phnôm- Penh en 1899. — Conséquences au point de vue de la réglementation foncière de cette mesure fiscale. — Imperfection et portée restreinte du système hypothécaire institué au Cambodge.....	74
Chapitre II. — L'échec des premiers livres fonciers.....	84
Le livre foncier institué par la décision du 28 octobre 1884. — Les causes de son échec. — L'Ordonnance royale du 25 avril 1902, nouveau pro- jet de livre foncier. — Inapplication de l'Ordonnance précitée. — Motifs de son insuccès. — La mission de l'Administrateur stagiaire Meillier au Siam en 1906. — Description du système Siamois insti- tué par le roi Chulalongkorn. — Raisons pour lesquelles l'Admi- nistration du Protectorat refusa de l'adopter au Cambodge.....	84
L'Ordonnance royale du 24 janvier 1908, ses faiblesses, son insuccès. — Causes générales de l'échec de la politique foncière française au Cambodge de 1884 . 1908. — Influence qu'ont eue ces échecs répé- tés sur la politique actuelle.....	96
Chapitre III. — Du choix d'un régime légal.....	107
La mission Boudillon (1913-1914). — Emotion provoquée en Indo- chine par la publication du rapport Boudillon (1915-1916). La campagne menée en Cochinchine contre la réforme foncière. — Critiques adressées au projet de réorganisation. Les vraies causes de	

l'échec. — Propositions de M. Bruel (1924). — Difficultés d'application au Cambodge de ce nouveau projet. — Le décret du 21 juillet 1925, texte de principe pour l'ensemble de l'Indochine. — Analyse du décret du 21 juillet 1925. — Nécessité de bâtir le système spécial du Cambodge dans le cadre de ce décret. — Caractère transitoire à donner au système adopté.....	107
---	-----

TROISIÈME PARTIE

**LE SYSTÈME DE L'IMMATRICULATION FONCIÈRE
ET DE LA CONSERVATION CADASTRALE**

Chapitre premier. — De l'application au Cambodge de la photographie aérienne.....	139
Les procédés de levés terrestres. — Les inconvénients qu'ils présentent	139
Les essais de photographie aérienne de 1920 au Tonkin et en Cochinchine. — Succès des expériences tentées. — Description des méthodes employées en phototopographie. — Le problème du redressement. — La photorestitution. — Rapidité et rendement de la photographie aérienne. — Son avenir au Cambodge.....	141
Chapitre II. — Le bornage des terres et l'immatriculation foncière sous le régime de l'arrêté du 8 mai 1931.....	154
La procédure des travaux administratifs d'immatriculation. — Analyse de l'arrêté du 8 mai 1931. — Ordre des opérations. — Rôle des divers organismes techniques et administratifs. — Les géomètres. — Les Commissions de bornage. — Les Commissions administratives. — Règles d'attribution des parcelles et de solution des contestations. — Le rôle des résidents chefs de province, des bureaux de la Résidence supérieure et du Conseil des ministres cambodgiens. — Eloge du système actuel et critiques de détail. — La question de la transcription des caractères cambodgiens. — La situation faite aux Chinois. — Danger d'assimiler les Européens aux régnicoles au point de vue particulier de l'immatriculation foncière. — Critiques adressées à l'article 70 de l'arrêté du 8 mai 1931. — Conclusions.....	154
Chapitre III. — Le système de la conservation cadastrale	182
Transformation des conservations résidentielles en conservations cadastrales par les arrêtés du 7 février 1930 et du 8 mai 1931. — Définition et description des matrices cadastrales. — Des documents annexes. — Quels actes peuvent être inscrits sur les registres ? — Comment ils doivent être rédigés ? — Pouvoir d'appréciation du conservateur. — Actes réguliers et actes irréguliers. — Valeur juridique des inscriptions aux matrices. — Délivrance des certificats d'inscription et publicité à l'égard des parties. — Publicité vis-à-vis des tiers. — Rôle des arpenteurs conservateurs provinciaux. — Valeur du système décrit au triple point de vue du contrôle de la légalité, de la publicité et de la mobilisation du sol. —	

La conservation cadastrale et le crédit populaire agricole. — Premiers résultats obtenus. — Nécessité de l'appui de l'administration civile	182
---	-----

CONCLUSION

Le régime foncier et l'opinion publique, nécessité pour les promoteurs de la réforme d'intéresser l'opinion au régime en élaboration. — Occasions fournies par la question fiscale et par le Crédit Populaire agricole. — Comment le Protectorat n'a pu profiter des dites occasions à cause de la crise. — Le côté financier de la question. — Procédés préconisés par les chefs de service du cadastre pour réaliser une immatriculation gratuite. — Leur échec. — Le système financier actuel. — Ses qualités. — Avenir du régime de la conservation cadastrale, sa transformation éventuelle en livre foncier définitif	203
---	-----

